



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica

Presentazione



2023

L'editing è stato curato da Marina Mammola e Giuseppina Scicolone

PREMESSA

Con il *Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica* la Corte dei conti offre al Parlamento spunti e analisi sullo stato e le prospettive delle politiche di bilancio. Il Documento, approvato dalle Sezioni riunite in sede di controllo lo scorso 17 maggio, è articolato in quattro parti: in una prima si esaminano gli andamenti dell'economia e dei conti pubblici e si offrono alcune riflessioni, da un lato, sugli effetti macroeconomici del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e, dall'altro, sugli impatti microeconomici e distributivi delle misure varate nell'ultimo biennio a contrasto del caro energia. In una seconda sezione si passa poi a valutare alcuni aspetti strutturali che connotano oggi le principali imposte e talune importanti voci del nostro sistema tributario: l'Irpef, l'Iva, le spese fiscali. Ci si addentra, successivamente, nei grandi comparti della spesa pubblica per l'esame, nella terza parte, di tre cruciali segmenti delle uscite primarie correnti (previdenza, assistenza e sanità) e, nella quarta ed ultima sezione, dell'andamento degli investimenti pubblici. Il focus è, in tal caso, per un verso sulle tendenze degli investimenti fissi lordi degli Enti territoriali - Comuni in generale e comparto sanitario in particolare - e, per altro verso, sull'avanzamento del PNRR, tema decisivo già oggetto della Relazione semestrale resa dalla Corte al Parlamento lo scorso mese di marzo ai sensi dell'art. 7, comma 7, del d.l. 77/2021.

ECONOMIA E CONTI PUBBLICI

L'ambiente economico

1. Nell'ultimo biennio, l'economia italiana ha dimostrato ottime capacità di resistenza ai ripetuti shock che hanno contrassegnato lo scenario nazionale e internazionale. Esse costituiscono una solida base per la ripartenza e spingono ad affrontare con fiducia le complesse sfide poste dalla necessità di accrescere durevolmente il tasso di sviluppo e ridurre, contestualmente, il peso del debito pubblico nel nuovo quadro di governance economica dell'Unione europea. L'ambiente nel quale si stanno sviluppando le politiche pubbliche continua ad essere connotato da un quadro internazionale complesso, segnato dalle tensioni geopolitiche correlate all'attacco della Russia all'Ucraina; dalle conseguenti e persistenti pressioni inflazionistiche, solo leggermente attenuate dal rientro dei prezzi dei beni energetici e alle quali si associa il deciso rialzo dei tassi di interesse; dal riaffiorare di rischi di instabilità finanziaria globale. In un tale contesto, nonostante qualche segnale di miglioramento, si continua a stimare una decelerazione del commercio mondiale e delle attività economiche nella maggior parte dei Paesi, con prestazioni asimmetriche nelle grandi aree geografiche: migliori per i Paesi emergenti, meno significative per i paesi avanzati (Stati Uniti, Giappone, Area dell'euro).

In Italia, nel corso del 2022, le attività hanno superato i livelli precedenti la crisi pandemica. Nel confronto con il 2019, il prodotto è risultato in crescita dell'1 per cento

in termini reali, valore analogo a quello della Francia e superiore a quanto registrato in Germania e Spagna. Nell'anno, la crescita del Pil (+3,7 per cento) è stata ancora sostenuta dalla domanda interna (4,6 punti percentuali) mentre le esportazioni nette e le scorte hanno fornito un contributo negativo (rispettivamente -0,5 e -0,4 p.p.). I consumi delle famiglie hanno offerto il principale supporto all'aumento del prodotto (+2,7 p.p.) sebbene ciò sia stato possibile solo grazie ad una consistente riduzione della propensione al risparmio, considerato il netto calo del reddito disponibile reale. Gli investimenti hanno continuato a fornire un buon impulso (+1,9 p.p.), pur se inferiore all'anno precedente.

Gli indicatori economici disponibili per i primi mesi di quest'anno confermano la moderazione dei ritmi produttivi, ma evidenziano un maggiore dinamismo dell'economia italiana rispetto alla media dell'area dell'euro. Nel primo trimestre il Pil è aumentato dello 0,5 per cento rispetto all'ultimo quarto del 2022, come in Spagna e a fronte di incrementi marginali nell'area dell'euro (+0,1 per cento, con +0,2 in Francia e variazione nulla in Germania). La ripresa dei ritmi produttivi, che fissa la crescita "acquisita" per l'anno in corso nello 0,8 per cento, appare in Italia piuttosto diffusa tra settori e coinvolge sia l'industria che i servizi. Inoltre, segnali promettenti derivano da molti indicatori a più alta frequenza. I primi dati disponibili sul commercio estero evidenziano il ritorno a un saldo commerciale positivo. Le indagini sul clima di fiducia mostrano miglioramenti diffusi tra operatori e settori economici.

Il quadro occupazionale ha un orientamento favorevole mentre ai segnali di miglioramento delle attività produttive e del mercato del lavoro (aumento del tasso di occupazione, riduzione del tasso di disoccupazione, crescita delle *vacancies*) non si associano, almeno con pari intensità, indicazioni favorevoli circa la rapidità di rientro dello shock inflazionistico. Ad aprile, i prezzi al consumo hanno segnato un nuovo aumento congiunturale (+0,5 per cento) anche a riflesso della (transitoria) ripresa dei prezzi dei beni energetici non regolamentati. L'inflazione acquisita per il 2023 è pari al +5,4 per cento per l'indice generale e al +4,6 per cento per la componente di fondo (*core*). Segnali incoraggianti si traggono, tuttavia, dall'andamento dei prezzi alla produzione.

La ripresa del primo trimestre supporta le stime macroeconomiche contenute nel DEF, le quali hanno rivisto al rialzo la crescita del Pil di tre decimi di punto, valutandola per il 2023 all'1 per cento. Nel quadro programmatico essa si rafforzerebbe nel 2024 (1,5 per cento) per poi affievolirsi nel biennio successivo (1,3 e 1,1 per cento) convergendo verso il potenziale. Un elemento che induce a riflettere è costituito dall'implicita proiezione del differenziale di sviluppo dell'Italia rispetto alla media dell'area dell'euro: dopo il biennio 2021-22 esso tornerebbe ampiamente negativo, in linea con l'esperienza storica.

Rispetto al quadro programmatico delineato, almeno due elementi richiederanno nei prossimi mesi un attento monitoraggio: l'evoluzione dei deflatori, particolarmente incerta

soprattutto per gli aggregati del commercio con l'estero ma anche per gli investimenti, e poi, naturalmente, l'evoluzione del costo del lavoro.

La finanza pubblica

2. Nel 2022 la finanza pubblica è stata segnata dal progressivo superamento della fase di emergenza sanitaria; ciò ha avuto luogo contestualmente all'acuirsi delle tensioni nei prezzi dei beni energetici legate al conflitto bellico in corso e delle conseguenti spinte inflazionistiche, rendendo necessarie nuove forme di intervento pubblico a sostegno di famiglie e imprese. Pur in un contesto ancora difficile, il 2022 si è chiuso con un livello di indebitamento all'8 per cento del Pil, in riduzione di 1 punto percentuale rispetto al 2021 (9 per cento). In valore assoluto, il deficit ammonta a 151,9 miliardi, in miglioramento di 9,3 miliardi rispetto al precedente anno: ciò è la risultante di un calo del deficit primario (-28,8 miliardi), parzialmente compensato dalla forte crescita della spesa per interessi passivi (+19,5 miliardi), dovuta prevalentemente alla maggiore onerosità dei titoli indicizzati all'inflazione. A fine anno, tale categoria di spesa ha superato la soglia di 83,2 miliardi, collocandosi al 4,4 per cento del Pil, valore superiore a quanto fatto registrare in tutto il periodo 2015-2021 (era 3,6 per cento nel 2021).

Sul miglioramento del saldo primario ha inciso il forte incremento delle entrate (+68 miliardi, +7,9 per cento), prevalentemente per effetto del gettito tributario (+39,2 miliardi, +7,4 per cento), in particolare da IVA, e contributivo (+14,9 miliardi, +6,1 per cento), legato all'andamento positivo dell'economia ed alle spinte inflazionistiche. Ne è conseguito un aumento dell'incidenza delle entrate in rapporto al Pil di 0,5 punti percentuali (dal 48,3 al 48,8 per cento). In leggero aumento figura, quindi, la pressione fiscale, al 43,5 per cento. La crescita delle entrate è stata solo parzialmente compensata dall'incremento della spesa primaria (+39,2 miliardi, +4,1 per cento), la cui incidenza sul prodotto si è, però, ridotta di 1,4 punti percentuali (dal 53,8 al 52,4 per cento). L'espansione è dovuta in via integrale agli oneri di parte corrente (+41,1 miliardi, +5 per cento), spinti al rialzo dal rinnovo dei contratti del pubblico impiego, dalla rivalutazione dei trattamenti pensionistici e dalle misure tese a ridurre i costi energetici per famiglie e imprese. Al termine dell'anno, tuttavia, il tasso di crescita della spesa primaria corrente, inferiore a quello del prodotto nominale, porta ad una contrazione dell'incidenza della prima rispetto al secondo, dal 45,6 per cento del 2021 al 44,8 del 2022. Sul fronte della spesa in conto capitale si è registrata nel 2022 una riduzione dell'aggregato di 1,9 miliardi (-1,3 per cento) e, al suo interno, della componente degli investimenti (-1,1 per cento a fronte della ripresa del 20,9 per cento nel 2021). Il dato di consuntivo riflette la revisione al ribasso del contributo del PNRR alla spesa per investimenti nel 2022, ora quantificato nella misura dello 0,2 per cento del prodotto (poco meno di 4 miliardi), a fronte delle stime della Nota di aggiornamento al DEF 2022, pari allo 0,3 per cento (circa 5,7 miliardi).

Nel confronto con i precedenti documenti di programmazione finanziaria, in particolare con la Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio per il 2023-2025 (di seguito, NTI 2023-2025), si evidenzia un peggioramento dell'indebitamento in relazione al Pil. Le differenze nei dati di consuntivo trovano prevalente spiegazione nell'operazione di riclassificazione dei crediti d'imposta legati alle misure del Superbonus 110% e del Bonus facciate, operata in ragione dei chiarimenti regolamentari recentemente forniti da Eurostat. Sulla base della nuova impostazione contabile, tali crediti d'imposta sono considerati "pagabili" e, di conseguenza, riclassificati tra le spese per contributi agli investimenti in base al valore integrale del beneficio maturato, in luogo della precedente rilevazione a riduzione delle entrate secondo il criterio di cassa, all'atto dell'utilizzo del credito in compensazione. Ne deriva un anticipo temporale al triennio 2020-2022 dell'impatto sul deficit delle due misure, pari, rispettivamente, a 0,2 punti percentuali di Pil nel 2020, 1,8 nel 2021 e, infine, 2,6 punti nel 2022. In assenza di tale revisione, quindi, l'indebitamento si attesterebbe al 5,4 per cento del Pil, valore inferiore all'obiettivo programmatico precedentemente fissato del 5,6 per cento.

Con il DEF 2023 è stato presentato il nuovo quadro previsionale di finanza pubblica per l'anno in corso e per il successivo triennio, scontando, oltre alla già richiamata operazione di riclassificazione contabile di alcuni bonus edilizi, anche il rinnovato quadro economico congiunturale e un ulteriore riallineamento delle ipotesi temporali di spesa del PNRR. Nel 2023 l'indebitamento netto è stimato al 4,4 per cento del prodotto, 3,6 punti percentuali in meno del 2022 e 0,1 punti percentuali in meno di quanto previsto nello scenario programmatico del Documento programmatico di bilancio. La dinamica positiva dei conti pubblici è dovuta alla forte crescita attesa delle entrate (+54,8 miliardi), da un lato, ed alla contrazione della spesa (-9,3 miliardi), dall'altro. All'interno di quest'ultima, è attesa in riduzione la componente degli interessi passivi (-7,6 miliardi), grazie ad un'attenuazione della rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione. Anche la spesa primaria è prevista in diminuzione (-1,7 miliardi), quale risultante dell'espansione di quella di parte corrente (+30,9 miliardi) e degli investimenti fissi lordi (+15,1 miliardi) in salita al 3,3 per cento del prodotto, più che compensate dalla contrazione delle altre partite di spesa in conto capitale (-47,7 miliardi). Sul miglioramento dei rapporti tra i saldi e il Pil incide, inoltre, la crescita nominale del prodotto (+5,7 per cento) che, fortemente legata all'inflazione, supera il tasso di incremento delle entrate tributarie e contributive. Conseguentemente si riduce di due decimi di punto la pressione fiscale, scendendo al 43,3 per cento.

Nel triennio successivo 2024-2026, a legislazione vigente, è attesa una prosecuzione del percorso di riequilibrio della finanza pubblica; si assisterebbe ad una flessione dell'indebitamento per ulteriori 1,9 punti percentuali su base cumulata, consentendo di raggiungere un livello di disavanzo del 2,5 per cento nel 2026. Parimenti, il saldo primario migliorerebbe progressivamente (per complessivi 2,6 punti di Pil), tornando ad evidenziare una situazione di avanzo nel 2024 (+0,5 per cento). Nel confronto con gli obiettivi programmatici del DPB si registra un miglioramento atteso dell'indebitamento

netto nel 2024, di 0,2 punti percentuali di prodotto, ed una conferma dell'obiettivo del 2025, al 3 per cento. L'andamento positivo è consentito da una crescita delle entrate tributarie e contributive che prosegue lungo tutto l'arco di previsione, in modo più intenso di quella delle spese finali, ma comunque inferiore al tasso di espansione del prodotto nominale. Si riduce progressivamente la pressione fiscale di 0,6 punti percentuali di prodotto, raggiungendo, a fine periodo, il 42,7 per cento. La dinamica della spesa conferma la tendenza, già prevista nel precedente quadro programmatico, verso un riallineamento ai livelli di incidenza precedenti alla crisi sanitaria, grazie al progressivo superamento delle misure temporanee di sostegno al sistema economico e sociale. Al termine dell'orizzonte temporale di previsione, è stimato che la spesa corrente primaria torni alla soglia del 41 per cento in rapporto al prodotto (il dato medio del triennio 2017-2019 era del 41,4 per cento), in riduzione di oltre 7 punti percentuali rispetto al picco del 2020. Anche la spesa per contributi agli investimenti, nella quale sono transitate le misure di sostegno, è prevista rientrare su livelli simili a quelli pre-pandemia (0,8 per cento del Pil). In aumento, invece, è stimata, al 2026, l'incidenza della spesa per interessi (4,5 per cento del Pil, a fronte della media del 3,6 per cento nel triennio 2017-2019), quella per spese d'investimento (3,4 per cento, a fronte del 2,3 per cento del 2019) e quella per prestazioni sociali in denaro (21,1 per cento, a fronte del 20,1 per cento del 2019), a causa dei meccanismi di indicizzazione.

Rispetto all'andamento più favorevole delineato nello scenario tendenziale, con il DEF 2023 e la contestuale Relazione al Parlamento, il Governo ha richiesto l'autorizzazione a confermare gli obiettivi di finanza pubblica fissati nella NaDEF del 4 novembre 2022, comportanti un maggiore indebitamento di 0,1 punti percentuali per il 2023 (da -4,4 a -4,5 per cento) e di ulteriori 0,2 punti nel 2024 (da -3,5 a -3,7 per cento). Al termine dell'arco di previsione, l'obiettivo di deficit è confermato a 2,5 punti percentuali di prodotto, in linea con il tendenziale.

I margini di bilancio resi disponibili dal più graduale sentiero di rientro sono quantificati, nella Relazione presentata al Parlamento, in oltre 3 miliardi nel 2023 e 4,5 miliardi nel 2024; essi sono stati utilizzati, con il recente d.l. n. 48/2023, per la riduzione del carico contributivo dei lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi nel periodo luglio-dicembre 2023, con l'obiettivo di tutelarne il reddito reale, limitando la trasmissione degli effetti inflattivi sui salari. Le disponibilità a valere sul 2024 sono state, invece, destinate all'incremento del fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Nel quadro programmatico non sono ricompresi gli oneri legati alla ricostruzione di uno scenario a "politiche invariate". Rilevano in questo ambito innanzitutto le risorse per il pubblico impiego. In attesa dei fondi per il rinnovo dei contratti scaduti nel 2021, a fine anno si esaurisce l'una tantum da un miliardo (più 800 milioni negli enti locali e in sanità) che, per il solo 2023, ha offerto un aumento lineare dell'1,5 per cento agli stipendi nella PA. A fronte delle elevate stime previste per il recupero dell'inflazione e del persistere

della dinamica dei prezzi *core* oltre le attese, appare difficile non prevederne l'estensione. Risorse saranno necessarie per la conferma delle misure di riduzione del cuneo attualmente in essere. Se poi l'emergenza energetica non dovesse essere superata, si riproporrebbero, pur con le caratteristiche sempre più selettive, fabbisogni per le fasce sociali ed economiche più deboli, per ora finanziati per il solo 2023. A tali misure andranno ad aggiungersi i rifinanziamenti di interventi in conto capitale, la cui quantificazione è riservata annualmente alla legge di bilancio. Di peso sono pure gli interventi di manutenzione straordinaria di importanti segmenti del sistema di welfare, anche senza avviare riforme o estendere le prestazioni rese. È il caso della sanità, dove criticità ormai evidenti richiederanno interventi strutturali di portata ben superiore a quelli introdotti con il d.l. 34. In questo ambito, il riassorbimento dei ritardi dovuti alla pandemia si presenta più oneroso e l'aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) non è più rinviabile.

A fronte di un tale quadro, il DEF 2023 non offre nell'immediato una pur generale indicazione sulle scelte che dovrebbero accompagnare il processo delineato. Al di là di un riferimento ai risparmi derivanti dalla *spending review* stimati, nel triennio 2024-2026, in 1,5 miliardi, non si forniscono elementi su come si intenda procedere per rimanere all'interno del quadro delle compatibilità di bilancio. Il compito viene, in certa misura, rinviato alla NaDEF e alla legge di bilancio che si annunciano pertanto particolarmente impegnative.

Il debito

3. Nel 2022 il debito pubblico ha continuato a ridursi in quota di Pil (dal 149,9 al 144,4 per cento). Dopo l'inversione di tendenza, registrata nel 2021 e tradottasi in una caduta di 5 punti di prodotto rispetto al picco pandemico (154,9 per cento), la discesa sta proseguendo a ritmi elevati e più significativi di quanto prefigurato sia nel DEF 2022 che nella Nota di aggiornamento di ottobre. Secondo i dati dell'Eurostat, nell'insieme dell'area dell'euro l'incidenza del debito sul prodotto si è ridotta di 3,9 punti, al 91,6 per cento. Il rapporto è sceso di 1,3 punti in Francia (al 111,6 per cento), di 3,3 punti in Germania (al 66,3 per cento) e di 5,1 punti in Spagna (al 113,2 per cento). In Italia, il miglioramento è riconducibile al persistere di un buon quadro di crescita, soprattutto nominale, ma sconta anche straordinari effetti contabili; il tutto in un contesto che registra un saldo primario ancora negativo e un sensibile aumento del costo medio del debito (dal 2,5 per cento nel 2021 al 3,1 per cento). Di dimensioni eccezionali è stata, inoltre, nel 2022, la spinta delle poste "sotto la linea" (aggiustamento stock-flussi) le quali hanno favorito il calo del rapporto debito/Pil per ben 3,9 punti di prodotto e ciò soprattutto per le differenze tra valutazioni di cassa e di competenza. Secondo i dati Eurostat, nel 2022 nell'area dell'euro l'aggiustamento stock-flussi è risultato pari a -0,3 punti di Pil.

Il DEF prospetta per l'intero quadriennio 2023-26 la continuazione della discesa del rapporto debito/Pil, con un ritmo che, tuttavia, perde sensibilmente di forza dopo il calo di oltre 10 punti registrato nel biennio 2021-22. Secondo il quadro programmatico, alla fine del periodo di riferimento esso si collocherebbe poco sopra il 140 per cento del Pil, riducendosi, dunque, di ulteriori 4 punti di prodotto. A tale variazione contribuirebbero, con impulsi al rialzo per 21,3 punti, il costo medio del debito (16,5 punti) e l'aggiustamento stock-flussi (4,8 punti); con impulsi al ribasso per 25,3 punti, la crescita del Pil reale (-6,6 punti), l'inflazione (-16 punti) e il saldo primario (-2,7 per cento).

Nei prossimi anni le prospettive della finanza pubblica, e del debito in particolare, saranno condizionate dalle nuove regole europee. Dopo anni di dibattito sul Patto di stabilità e crescita (PSC), il 9 novembre 2022 la Commissione ha presentato gli orientamenti per un concreto progetto di ridisegno della governance economica dell'Unione. Approvato dall'Ecofin e dal Consiglio europeo di marzo, esso ha assunto nelle settimane scorse definitiva conformazione e si è tradotto, a fine aprile, in una organica proposta legislativa.

Il DEF 2023 fa riferimento ai tratti salienti della proposta originaria e ricorda che il Governo è impegnato a sostenerne in ambito europeo lo spirito di fondo (ottica pluriennale di consolidamento, sostenibilità del debito, maggiore *ownership*, maggiore considerazione degli squilibri macroeconomici eccessivi, regola della spesa quale indicatore unico di sorveglianza, ecc.) nonché a proporre limitate modifiche nella direzione di una maggiore protezione per talune spese di investimento (e riforme) o relative alla politica di difesa comune europea. In un tale quadro, il Documento disegna alcuni primi esercizi di simulazione in materia di sostenibilità del debito tendenzialmente coerenti con le logiche di fondo del nuovo schema. Dagli scenari di medio termine proposti emergono almeno tre aspetti che meritano di essere sottolineati: il primo è che il disegno programmatico proposto nel DEF fino al 2026 non è sufficiente a porre il rapporto debito/Pil su una traiettoria di discesa plausibile e continua e che, dunque, per contrastarne successivamente la tendenziale risalita occorreranno correzioni; il secondo è che le dimensioni degli aggiustamenti dovrebbero essere inferiori, nel nuovo quadro di regole, a quelle che si renderebbero necessarie nel vigente framework regolatorio; il terzo è che investimenti e riforme possono di gran lunga ridurre il fabbisogno di aggiustamento.

Sulle nuove regole la Corte dei conti ha già espresso una valutazione sostanzialmente favorevole nel corso dell'indagine conoscitiva promossa a inizio d'anno dalle Commissioni parlamentari sottolineando come degli orientamenti in vista della riforma fossero da condividere, in particolare, da un lato, la scelta di concentrare la sorveglianza direttamente sulla dinamica "di fondo" del rapporto debito/Pil e, dall'altro, lo sforzo richiesto a ciascun Paese di integrare obiettivi macroeconomici e di bilancio, di riforma e di investimento e, quindi, congiunturali e strutturali, in un unico Piano a medio termine. Tali valutazioni possono essere oggi ribadite. Nel complesso sembra essere infatti in presenza di una conferma dei tratti salienti della proposta di cui alla già menzionata

Comunicazione, con alcuni punti di novità, a sintesi delle esigenze poste dai diversi Paesi. Tra essi, almeno due sono comunque di sensibile rilievo economico: l'introduzione della clausola che prevede la riduzione minima annua di mezzo punto percentuale del rapporto deficit/Pil (nel caso in cui esso sia al di sopra del 3 per cento) ed il vincolo che impone, in ogni caso, per la fine del periodo di aggiustamento previsto dal Piano fiscale strutturale di medio termine, un rapporto debito/Pil inferiore a quello iniziale. Per molti versi, tali innovazioni non appaiono del tutto coerenti con i criteri che ispirano il nuovo approccio.

L'analisi di sostenibilità del debito pubblico, che costituirebbe, nelle intenzioni della proposta, il quadro di riferimento dei Piani pluriennali dei singoli Paesi, è stata presentata a metà aprile nel *Debt Sustainability Monitor 2022* (DSM 22) ed ha offerto i dettagli tecnici degli esercizi condotti. I risultati sono noti: nove paesi, tra cui l'Italia, presentano sfide di rientro impegnative, 10 sono a rischio media e 8 a rischio basso. Nel DSM 22 si confermano tutti i passaggi procedurali alla base della valutazione del grado complessivo di severità della sfida per ridurre il rapporto debito/Pil associato a ciascun paese: 1) la proiezione di base (baseline) in uno scenario decennale (T+10) a politiche invariate e con la considerazione dei costi di invecchiamento della popolazione; 2) l'elaborazione di numerosi scenari alternativi, sia di natura deterministica che stocastica; 3) la considerazione, quali criteri dai quali estrarre i segnali per il giudizio sintetico, di tre elementi: il rapporto debito/Pil a fine periodo; l'andamento e quindi il livello di picco dello stesso indicatore; lo spazio di consolidamento fiscale di ciascun paese valutato sulla base dell'esperienza storica nella capacità di generare avanzi primari strutturali. Naturalmente sulla base della definizione di predeterminate soglie di tali criteri e un preciso "albero decisionale" si arriva alla valutazione generale.

Il meccanismo proposto conferma che le posizioni di partenza (2022) dei vari paesi in termini di rapporto debito/Pil sono un elemento condizionante ma che sono le tendenze di fondo e la sensibilità della posizione debitoria ai diversi possibili scenari a determinare la categoria di rischio: tra i nove paesi a rischio elevato ve ne sono taluni che attualmente presentano un rapporto debito/Pil addirittura inferiore al 60 per cento (è il caso della Slovacchia). Le proiezioni del DSM 22 confermano anche una serie di aspetti particolarmente rilevanti per l'Italia: tra essi, oltre all'ampio *range* del rapporto debito/Pil nei diversi scenari (tra il 142 e il 170 per cento), la forte pressione dei costi di invecchiamento della popolazione i quali, nonostante le riforme pensionistiche varate nei ultimi decenni, sono le più elevate tra i maggiori paesi (nel 2033, 2 punti di Pil per l'Italia contro 1,5 punti per la Germania, 0,4 per la Francia e addirittura -0,3 punti per la Spagna).

Il ridisegno della governance economica dell'Unione europea non va letto, peraltro, come una sconfitta del Patto di stabilità e crescita, uno schema che ha generato politiche di bilancio complessivamente pro-cicliche più per deficienze applicative e problemi di coordinamento generale che per insufficienze intrinseche. Da questo punto di vista, il Patto sembra aver pagato negli anni colpe non sue (si veda la presenza nei Protocolli al

Trattato di Maastricht dei “macigni” del 3 per cento e del 60 per cento). Esso va oggi superato, non tanto per la sua scarsa flessibilità, quanto piuttosto per il necessario adeguamento del quadro regolatorio ad un contesto rivoluzionato dagli accadimenti più recenti e dalle sfide da essi poste: cambiamenti climatici, crisi energetica, mutamenti geopolitici. Alcuni di questi fatti epocali richiederanno nel tempo ingenti investimenti e, da questo punto di vista, anche le politiche di bilancio a debito dovranno venire in soccorso come è accaduto durante la pandemia. Ma sono proprio tali esigenze che accrescono le responsabilità di tutti i paesi dell’Unione e il ruolo della sorveglianza, la quale deve essere indirizzata a mantenere gli indebitamenti su livelli prudenti, stimolando anche un cambiamento della loro composizione.

EFFETTI MACROECONOMICI DEL PNRR

4. Dopo aver analizzato i principali tratti che caratterizzano l’ambiente nel quale si sono mosse e si muovono le politiche pubbliche, il Rapporto dedica attenzione, in due appositi capitoli, agli effetti di alcune di esse, macro e microeconomici.

Il primo tema è quello delle stime di impatto del PNRR (capitolo 2). Le ragioni che hanno spinto a considerarlo sono in molte e tra queste l’esigenza di fare il punto a valle delle diverse revisioni ufficiali e delle variegate valutazioni offerte nell’ultimo biennio. Nel DEF 2023 il Governo ha ulteriormente abbassato le stime. La crescita aggiuntiva attribuita al Piano nell’intero periodo 2021-26 è ora più bassa di 3,5 punti rispetto alle prime quantificazioni (9,2 contro 12,7 punti percentuali) e di 1,5 punti nel confronto con il precedente DEF. In particolare, l’impatto misurato per il 2022 è sceso, nella successione dei documenti programmatici, dall’originario 1,2 per cento dapprima allo 0,9 e quindi ad appena lo 0,2 per cento. Il recupero prospettato per il prossimo quadriennio non è così sufficiente a ripristinare il sentiero di espansione inizialmente delineato, nonostante lo scostamento positivo dallo scenario di base raggiunga il 3,4 per cento nel 2026. Pesa su questa revisione il ritardo con cui è iniziata l’attuazione al Piano, che finora ha portato a un impegno di risorse minore di quello annunciato.

La rassegna delle quantificazioni proposte dal Governo e da altri soggetti pubblici nazionali ed europei, offerta nel Rapporto, mostra una convergenza nell’attribuire un terzo dell’impatto atteso alla maggiore efficienza di sistema di cui il Piano sarebbe portatore. Si ricorda che tale impatto nell’intero orizzonte del Piano varia dal 3,6 per cento delle prime stime del PNRR all’1,5 per cento dello scenario di bassa produttività della Commissione europea. Anche i mutamenti di quadro macroeconomico intervenuti dal 2021 possono giustificare una revisione delle stime. Particolare attenzione va data all’aumento dei prezzi e alla conseguente riduzione del valore reale della spesa che ha comportato un cambiamento in senso peggiorativo delle stime ufficiali sulla maggiore crescita conseguibile attraverso il PNRR. Le valutazioni di impatto sono state ribassate anche in una seconda metodologia di stima adottata dal Governo, dove i canali dal lato di

domanda assumono prevalenza rispetto a quelli misurati dal lato dell'offerta in termini di maggiore efficienza.

Tuttavia, uno degli aspetti non adeguatamente considerati nel dibattito pubblico è che nonostante la revisione verso il basso delle stime dell'impatto del Piano sul *livello* del prodotto, sono tuttora molto forti gli effetti di cui il PNRR è accreditato in termini di velocità di variazione del Pil: nel quadriennio 2023-26 due terzi del tasso di crescita medio annuo prefigurato nel DEF sono, infatti, ascrivibili al Piano (1,2 per cento contro uno 0,4 per cento in assenza di PNRR).

Dopo la rassegna delle diverse valutazioni disponibili e la disamina dei profili metodologici ad esse connessi, nel Rapporto tali aspetti sono valutati più approfonditamente attraverso una simulazione "di consenso" effettuata, per la Corte, da CER, Prometeia e Ref Ricerche. Per il 2023-2026, il profilo di spesa ricostruito dai tre Istituti porta a valutare una spinta aggiuntiva sul Pil dell'1,6 per cento nel 2023, che salirebbe all'1,8 per cento nel 2025, per attestarsi all'1,7 per cento a fine periodo. L'impulso principale deriverebbe dagli investimenti, con uno scostamento medio dallo scenario di base del 7,5 per cento. Nonostante le vischiosità di attuazione, e pur alla luce delle incertezze dello scenario di riferimento, la stima "di consenso" conferma come il Piano resta determinante ai fini del quadro macroeconomico; ciò, naturalmente, a condizione che il profilo di spesa posto alla base della simulazione venga rispettato.

EFFETTI DISTRIBUTIVI DELLE MISURE CONTRO IL CARO ENERGIA

5. Il secondo spunto offerto dal Rapporto con riguardo agli esiti delle politiche pubbliche è di natura microeconomica (capitolo 3). A partire dalla seconda metà del 2021 si è assistito a un forte incremento dei prezzi dei prodotti energetici e, conseguentemente, a tassi di inflazione mai sperimentati dall'ingresso nell'Unione monetaria. Tensioni così forti hanno spinto il Governo a prendere misure per mitigarne gli effetti sui bilanci delle famiglie e delle imprese. Nel capitolo 3 del Rapporto ci si è chiesti quali siano stati, in termini distributivi, gli esiti di tali politiche e se l'impatto di uno shock dai risvolti potenzialmente molto regressivi sia stato effettivamente mitigato. Un esercizio di micro-simulazione effettuato con il modello di Prometeia e che si è concentrato sulle sole misure a favore delle famiglie (per un costo complessivo stimato in circa 35 miliardi e relative al periodo luglio 2021-marzo 2023) ha evidenziato come a livello territoriale il Nord-ovest e il Sud siano le aree che hanno tratto i maggiori vantaggi, differenziati anche in relazione agli interventi: più rilevanti i contributi della riduzione degli oneri sulle bollette elettriche e il gas, dell'aliquota IVA sul gas e della riduzione delle accise nel caso del Nord-ovest; le indennità e i bonus sociali nel caso del Sud. L'incremento complessivo dei prezzi (dei prodotti energetici e non), valutato congiuntamente alle misure di sostegno, ha comportato un aumento percentuale medio della spesa limitato all'8,7 per cento; sarebbe stato del 12,3 per cento in assenza degli interventi. Il contributo della spesa per i prodotti

energetici alla variazione percentuale effettiva della spesa totale delle famiglie è stato in media dell'1,1 per cento; senza le misure sarebbe stato del 4,7 per cento. Le misure introdotte hanno quindi contribuito fortemente a contenere gli aumenti di prezzo, grazie alle caratteristiche di progressività che esse hanno avuto, con benefici percentualmente più elevati per la parte bassa della distribuzione e più ridotti per la parte alta. Forte è stato in tal senso il contributo di indennità e bonus sociali nei primi decili di spesa. In rapporto al reddito familiare, le misure di calmierazione dello shock hanno limitato l'incremento medio della spesa al 6,8 per cento. A causa della diversa composizione del paniere delle famiglie e della loro diversa propensione al consumo, tale incidenza percentuale varia lungo la distribuzione della spesa, passando dal 10,9 per cento del primo decile di spesa al 5,4 per cento dell'ultimo. In assenza delle misure, l'incremento medio della spesa in rapporto al reddito sarebbe stato dell'8,5 per cento. I risultati della simulazione indicano quindi che le politiche pubbliche sono state in grado di mitigare l'impatto regressivo dello shock e che molto rilevanti, in tal senso, sono stati i contributi delle indennità una-tantum e dei bonus sociali.

L'IRPEF: VERSO QUALE RIFORMA?

6. Nei prossimi anni, le esigenze di consolidamento dei conti, nel quadro del necessario processo di riduzione del rapporto debito/Pil, avranno quale essenziale condizione di base la tenuta delle entrate pubbliche. Il Rapporto ha dunque voluto dedicare attenzione al comparto dei tributi offrendo elementi di riflessione al Parlamento e al dibattito pubblico, soprattutto nella fase di discussione del disegno di legge delega fiscale. Tre temi sono stati oggetto di analisi e approfondimenti: le prospettive di riforma dell'Irpef, la principale imposta del nostro sistema tributario; l'IVA, con la sua struttura connotata da numerose agevolazioni; e le spese fiscali (*tax-expenditure*).

Sin dagli anni Settanta, l'Irpef è al centro del sistema tributario. Disatteso sin dall'origine il principio dell'onnicomprendività della base imponibile, nel corso degli anni il carattere generale dell'imposta, e con esso la sua progressività effettiva, si è indebolito per effetto dell'ampio ricorso ad esenzioni, agevolazioni, regimi forfetari e sostitutivi, tali da generare differenze nei livelli di prelievo non solo tra redditi di natura diversa, ma anche tra redditi della stessa natura percepiti in settori di attività diversi. Il vulnus all'onnicomprendività è poi storicamente aggravato dall'ampia evasione che si concentra in specifici settori economici. Un elemento, quello dell'evasione, che accomuna trasversalmente diverse tipologie di reddito e che induce comportamenti di trascinarsi verso forme elusive o opzioni di uscita dalla progressività dell'Irpef. In ragione di questa inarrestabile erosione della base imponibile, l'Irpef si presenta ormai nei fatti come un'imposta speciale sul reddito da lavoro dipendente e sulle pensioni, il che costituisce la principale debolezza del tributo. Da un lato, perché essa non fornisce più un solido ancoraggio per un ordinato sistema di tassazione dei redditi; dall'altro, perché la

limitatezza della base imponibile, compromettendo il grado di realizzazione del principio di equità orizzontale, impedisce di definire un adeguato grado di equità verticale.

Per certi versi, dunque, si sta compiendo un passaggio di natura sistemica, consistente nel fatto che la tassazione sostitutiva dell'Irpef non si pone più come eccezione alla progressività, ma come struttura ordinaria di prelievo. Da cui consegue che la progressività si ponga come elemento inerziale di applicazione dell'Irpef sulle basi imponibili che non riescono a uscirne. Nel capitolo si osserva che le attuali debolezze dell'imposta non sembrerebbero trovare, almeno ad un primo esame, sostanziali correzioni nel disegno di legge delega per la riforma fiscale recentemente presentato. L'elemento portante della revisione del tributo è costituito dalla graduale riduzione dell'Irpef che deve avvenire nella prospettiva della transizione del sistema verso l'aliquota impositiva unica. L'obiettivo di lungo periodo della revisione, dunque, si dovrebbe realizzare con l'applicazione di una forma di progressività per deduzione, con aliquota unica e deduzioni di base.

A questo riguardo, alcune perplessità possono essere sollevate con riferimento al grado di progressività raggiungibile con tale struttura impositiva rispetto al sistema vigente; d'altra parte, la limitata estensione della base imponibile Irpef rende difficilmente sostenibile una difesa tout court dell'attuale struttura di progressività formale. Perplessità suscita anche la previsione di rendere strutturale la *flat tax* incrementale prevista per il 2023 per i redditi di lavoro autonomo e di impresa, e di estendere questa possibilità, con un regime simile, ai redditi da lavoro dipendente. Più in generale, considerato che le disposizioni di riordino avranno effetto limitatamente ai tipi di reddito inclusi in Irpef, viene segnalato come il problema di equità orizzontale determinato dalla limitata comprensività dell'Irpef non venga affrontato dal progetto di riforma.

Il capitolo sull'Irpef (capitolo 4) esamina anche varie disposizioni del disegno di legge delega, concernenti specifiche tipologie di reddito (redditi agrari, redditi di fabbricati, redditi finanziari, redditi d'impresa), rilevando l'obiettivo di generale estensione dei regimi sostitutivi dell'Irpef, al fine di restringerne progressivamente la base imponibile. L'impiego di cedolari sembra presentarsi ora non più come un'eccezione, ma piuttosto come un carattere sistemico della tassazione dei redditi, che necessita quindi di una sua giustificazione autonoma e permanente. Ma, una volta ristretti gli ambiti di applicazione della progressività, sarà complesso confidare su di essa per realizzare un'adeguata azione redistributiva, e per definire una coerente struttura di contribuzione al finanziamento della spesa pubblica. In questa prospettiva, dunque, è necessario valutare se forme più organiche e coerenti del sistema di tassazione dei redditi possano essere raggiunte a fronte di una progressività formale più moderata ma estesa a tutte le categorie di reddito.

L'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO

7. Il secondo tema fiscale oggetto di riflessione riguarda l'imposta sul valore aggiunto (capitolo 5). Il capitolo offre, in partenza, una ricognizione del quadro quantitativo di riferimento rilevando innanzitutto come l'IVA fornisca in Italia un gettito effettivo pari al 6 per cento del Pil, uno dei livelli più bassi tra gli stati membri dell'Unione Europea nonostante il fatto che l'aliquota ordinaria sia tra le più elevate. In generale, l'esperienza dei paesi europei mostra una marcata propensione alla differenziazione delle aliquote. Nell'area dell'euro, cinque paesi (tra cui l'Italia) fanno ricorso ad un'aliquota inferiore al 5 per cento e a un uso piuttosto variabile delle aliquote ridotte. Aliquote ordinarie inferiori al 20 per cento si registrano solo in Germania, Lussemburgo, Malta e Cipro. Un'IVA a due aliquote è applicata da Estonia, Germania, Paesi Bassi e Repubblica Slovacca. L'aliquota unica è prevista fuori dall'area dell'euro solo in Danimarca, e in una certa misura in Bulgaria, dove l'aliquota ridotta del 9 per cento si applica al solo settore alberghiero e della ristorazione e alla vendita di libri.

All'eterogeneità di aliquote, fa riscontro una maggiore omogeneità sul fronte della distribuzione della base imponibile tra le diverse aliquote. È abbastanza comune, infatti, che le aliquote ridotte (e ove previste le aliquote super-ridotte) siano applicate ai generi alimentari, ai prodotti farmaceutici e alle prestazioni sanitarie, ai servizi culturali, ai prodotti dell'editoria, al settore turistico-alberghiero e ai servizi connessi con il settore agricolo. Ciò, in primo luogo, per ragioni distributive, poiché – è l'argomento comune – le aliquote ridotte si applicano su beni che pesano di più sul bilancio delle classi meno abbienti. A fronte di questa argomentazione, è necessario però considerare che le famiglie più benestanti, in generale, spendono importi maggiori su tutti i beni con un conseguente maggiore sussidio implicito derivante dall'applicazione delle aliquote ridotte.

Al riguardo, voci di dissenso rispetto all'efficacia distributiva delle aliquote ridotte sono state sollevate da più parti. La stessa teoria economica suggerisce che una differenziazione a scopi redistributivi possa essere efficace solo in assenza di strumenti alternativi con i quali perseguire quegli stessi obiettivi. In alcuni casi, si è anche mostrato che i possibili effetti distributivi avversi derivanti dall'applicazione di un'aliquota unica, potrebbero essere compensati da un'appropriata struttura di trasferimenti monetari differenziata in base ai carichi familiari. La sostanziale debolezza della differenziazione di aliquote nel raggiungere adeguatamente effetti distributivi è stata poi anche recentemente segnalata dall'Unione Europea, che suggerisce di limitare l'impiego delle aliquote multiple e delle esenzioni che non siano in grado di raggiungere in modo soddisfacente obiettivi distributivi.

A ciò si aggiunga che, in Italia, il *tax gap* dell'IVA – cioè il mancato gettito potenziale imputabile alle deviazioni discrezionali dell'IVA dal regime ipotetico di aliquota unica (*policy gap*) – è ben al di sopra della media europea, e pari a circa 28 miliardi di euro.

Inoltre, le spese fiscali collegate all'IVA, nel 2022, generano un costo complessivo di poco inferiore ai 2 miliardi di euro. Le revisioni dell'IVA non dovrebbero, pertanto, procedere nella direzione di un'ulteriore frammentazione delle basi imponibili tra le diverse aliquote, né nella direzione di ampliare il ventaglio di beni ai quali applicare aliquote ridotte o aliquote zero, come invece sembra dedursi dal recente disegno di legge delega. Al riguardo, non è da accogliere con particolare favore neanche la previsione di applicare aliquote ridotte ai fini del raggiungimento di obiettivi ambientali, in ragione del fatto che l'effetto di incentivo sui consumatori potrebbe essere debole, e invece sostanzialmente irrilevante nel determinare modifiche dei processi produttivi nella direzione di maggiore attenzione all'ambiente.

Per le stesse ragioni, inoltre, ci si chiede se non andrebbe limitata l'estensione delle operazioni esenti che, pur essendo previste dalla disciplina comunitaria e estesamente impiegate negli Stati membri, determinano una significativa alterazione della logica economica dell'Iva, dal momento che il meccanismo di esenzione interrompe – negli stadi intermedi – la neutralità del prelievo, anticipando il momento del ciclo produttivo nel quale identificare il consumatore finale del bene o servizio. Nonostante le esenzioni si siano spesso dimostrate opache per il conseguimento degli obiettivi assegnati (anche distributivi), esse trovano ancora larga diffusione; sebbene se ne richieda da tempo una revisione, non sono state attuate, finora, significative azioni di riordino.

Infine, il limitato peso sul Pil che l'IVA assume in Italia rispetto ad altri paesi europei potrebbe indurre alcune riflessioni in merito ad una possibile ricomposizione del prelievo tra le imposte che più direttamente incidono sui lavoratori (l'Irpef) e quelle che incidono sul consumo. Tuttavia, al momento non sembrano sussistere margini per un intervento in tal senso, dato che a fronte di una possibile riduzione dell'Irpef, nel disegno di legge delega non si fa riferimento a un recupero di gettito attraverso l'IVA, anche se un disegno di riequilibrio del gettito in questa direzione è stato a più riprese sostenuto dalla Commissione europea.

LE SPESE FISCALI

8. Nell'ultimo capitolo della sezione sulle entrate (capitolo 6), viene dedicata attenzione alle spese fiscali, la cui revisione, più volte annunciata, tarda a farsi strada, stretta com'è tra le necessità di trovare nel bilancio le risorse per il finanziamento di altre politiche pubbliche e quella di garantire comunque correzioni coerenti con i lineamenti della riforma prefigurata nel disegno di legge delega. Dai dati di confronto internazionale, pur con tutte le complessità che essi presentano, emerge una generale tendenza all'aumento delle spese fiscali, anche come conseguenza degli interventi operati più di recente per la lotta alla pandemia e per attutire gli effetti economici del conflitto Russia-Ucraina. L'Italia si caratterizza per avere un numero molto elevato di *tax expenditure* censite (le sole erariali oscillano intorno a 600), ma un peso sul PIL tra i più contenuti (inferiore al 4 per

cento) anche se comparato con Francia, Stati Uniti e Regno Unito. Ne emerge un quadro estremamente polverizzato, dove solo la metà degli interventi censiti ha una effettiva quantificazione e solo un centinaio di interventi ha un effetto superiore a 50 milioni di euro (la soglia minima per il censimento negli Stati Uniti).

In Italia, rilevano pure aspetti di *timing* e di strumenti legislativi prescelti. L'intersezione tra il ciclo di bilancio e la rilevazione delle spese fiscali produce uno sfasamento temporale tale per cui alcune spese sono rilevate solo con grande ritardo rispetto all'anno di effettiva vigenza ed altre, con durata temporale breve, possono totalmente sfuggire alle rilevazioni. Basti pensare che, considerando due importanti provvedimenti successivi al Rapporto annuale sulle spese fiscali (RASf) pubblicato nel 2022 (la legge di bilancio per il 2023 e il d.l. 34/2023), il totale delle risorse impegnate per il 2023 sale da 82 a 97 miliardi. L'analisi delle modalità di introduzione delle *tax expenditure* evidenzia un eccessivo utilizzo della decretazione di urgenza e dello strumento dei crediti di imposta. L'utilizzo dei decreti-legge, per molti versi obbligato durante le due recenti crisi pandemica e dei prezzi dell'energia, taglia i tempi per la necessaria riflessione sulle caratteristiche degli strumenti che si vanno a introdurre e genera anche una forte instabilità della normativa, che spesso richiede correzioni successive.

L'analisi delle principali voci di intervento non può non far riflettere sulle notevoli risorse impegnate nel sostegno al patrimonio abitativo, sia in termini di agevolazioni per l'acquisto della prima casa, sia in relazione ai recenti bonus di incentivazione che sono stati erogati per il risparmio energetico (27 miliardi totali secondo il RASf per l'esercizio 2023). Il caso del Superbonus, in particolare, consente di riflettere sui rischi di utilizzare le agevolazioni fiscali, e in particolare i crediti di imposta, come strumenti principali di politica economica. L'automatismo insito nell'incentivazione, almeno nella forma utilizzata con il Superbonus, ha determinato grandi difficoltà nel prevedere le adesioni all'incentivo e monitorare per tempo la relativa spesa, la quale ha raggiunto a marzo 2023 gli 80 miliardi (per meno di 500 mila cantieri). Il fatto che si tratti di minor gettito, e non di immediata erogazione di fondi, può infatti indurre "illusione finanziaria" e far sottovalutare le conseguenze per lo spazio di manovra della politica di bilancio dei prossimi anni, per il deficit e per il debito pubblico.

Gli effetti distributivi delle spese fiscali legate al patrimonio edilizio hanno poi un carattere generalmente regressivo, lievemente attutito nel caso del Superbonus dalla possibilità di cedere detrazioni o crediti maturati (operativa fino a febbraio 2023) e dal conseguente allargamento della platea dei potenziali beneficiari agli incapienti (soggetti con limitate disponibilità economiche). L'analisi dei più recenti dati sulle dichiarazioni dei redditi (per l'anno 2021) e dell'Enea evidenziano comunque una grande concentrazione di tutte le spese fiscali legate all'edilizia nelle classi a più alto reddito e nelle regioni più dinamiche, anche se il Superbonus sembra aver operato per un riequilibrio, almeno a livello regionale. Dalle analisi condotte nel capitolo emerge che

una spinta al riequilibrio degli effetti territoriali delle agevolazioni si riscontra pure con riferimento alla tassazione sostitutiva dei canoni di locazione (con aliquota ordinaria e agevolata al 10 per cento), visto che tale specifica spesa fiscale interessa anche gli affitti turistici, ampiamente diffusi pure nelle regioni meridionali. Tuttavia, il beneficio maggiore rimane concentrato nella parte alta della distribuzione del reddito complessivo. Con specifico riferimento alla possibilità di utilizzare l'aliquota ridotta del 10 per cento, dai dati esaminati emerge che in alcune aree del Paese, i canoni concordati sono stati fissati in modo molto più generoso e consentono di beneficiare dell'aliquota agevolata anche per locazioni sostanzialmente allineate ai prezzi di mercato, mentre in altre città gli accordi hanno maggiore rigidità o la domanda di mercato è comunque così vivace da tenere i canoni di mercato lontani da quelli determinabili sulla base degli accordi medesimi.

L'estrema complessità del nostro sistema fiscale, le interazioni tra le spese fiscali e il modello di *welfare* e la necessità di perseguire con urgenza la riduzione dell'uso di fonti fossili, rendono complicato abolire e perfino solo riformare velocemente le *tax-expenditure* per acquisire nuovo gettito. Una loro rivisitazione dovrebbe essere coerente con gli obiettivi e gli strumenti che saranno esplicitati con la riforma fiscale in discussione in Parlamento (con particolare riguardo al grado di progressività dell'imposta e all'equità orizzontale del prelievo sui redditi), ma anche con la riforma degli incentivi alle imprese e le altre politiche specifiche che utilizzano incentivi o sostegni. Accanto alle grandi scelte di campo sarà però necessario rivedere i meccanismi specifici di erogazione (strumento legislativo, modalità di stima e copertura degli oneri, ecc).

LA SPESA PER LA PREVIDENZA

9. Le recenti proposte di modifica della governance economica dell'Unione europea hanno confermato come il *framework* di regole per la sorveglianza delle finanze pubbliche evolverà verso il controllo della spesa e della compatibilità della sua evoluzione con l'andamento del prodotto potenziale nel quadro del diverso grado di severità delle sfide che ciascun Paese ha rispetto all'obiettivo di contenimento del rapporto debito pubblico/Pil. In tale contesto assume un ruolo preminente, tra i comparti della spesa primaria finanziata nazionalmente, quella per prestazioni sociali in denaro. Ad essa, il Rapporto riserva la consueta attenzione con la disamina delle spese per la previdenza, per l'assistenza e per la sanità.

La spesa per prestazioni sociali in denaro rappresenta una delle voci del bilancio pubblico più significative. Complessivamente pari a 407 miliardi nel 2022 (21,3 per cento del Pil), secondo il DEF l'incremento nominale di tali prestazioni rappresenterà, tra il 2022 e il 2026, quasi il 90 per cento dell'aumento complessivo delle uscite correnti. Questo solo dato dà il senso di quanto il comparto sia delicato e meritevole di attento monitoraggio.

Al suo interno, un peso particolarmente rilevante è quello della spesa per la previdenza e per le pensioni in particolare (capitolo 7).

Nel 2022 il dato di consuntivo delle uscite per pensioni è risultato leggermente migliore delle attese (NTI 2023-25). Possono avervi contribuito anche gli esiti finali netti degli interventi introdotti con la legge di bilancio per il 2022, la quale ha visto effetti finanziari inferiori al previsto per Quota 102 in un quadro che però ha anche registrato un sostenuto flusso di pensionamenti tramite il prorogato canale di Opzione donna. L'aggregato ha risentito del ritorno dell'inflazione e quindi della rivalutazione ai prezzi dei trattamenti in essere (1,9 per cento). Secondo il DEF 2023, la spesa pensionistica, dopo essersi raggugliata a quasi 297 miliardi nel 2022 (con una crescita del 3,7 per cento annuo) accelererà nell'anno in corso e nel 2024 (+4,4 e +5,7 per cento, rispettivamente); crescerebbe poi a ritmi più moderati nel biennio 2025-26 (+2,5 e +2,6, rispettivamente). In quota di Pil si passerebbe dal 15,6 per cento nel 2022 al 16,1 nel 2026. Il quadro di breve periodo offre un fondamentale insegnamento: in presenza di una voce di spesa così rilevante, anche shock inflazionistici che con indicizzazione ritardata nel tempo e comunque inferiore all'unità dovrebbero solo migliorare i saldi di finanza pubblica (in rapporto al Pil), finiscono, nei fatti, per avere costi "reali"; infatti, l'origine importata dello shock fa sì che l'inflazione del Pil (deflatore) resti inferiore a quella al consumo ed operi, quindi, in definitiva, la tassa da inflazione.

Nel capitolo, oltre all'esame delle prospettive di breve termine si è fatto il punto, attraverso la disamina delle proiezioni ufficiali tempo per tempo rilasciate, delle stime di lungo periodo. Esse hanno messo in evidenza come nel passaggio attraverso talune fasi rilevanti dell'ultimo lustro (il varo di Quota 100 nel 2019, la recessione pandemica nel 2020 e la crisi energetica e inflazionistica nel 2021-22), nel 2030 e 2040 si ha avrebbe aumento di oltre un punto del rapporto spesa pensionistica/Pil.

Per il comparto previdenziale, è necessario ridare certezza e stabilità al quadro normativo, dopo gli interventi temporanei che lo hanno contrassegnato negli ultimi cinque anni. È un punto, questo, su cui il DEF 2023 non sembra fornire informazioni adeguate; e ciò proprio mentre l'aggiornamento delle analisi circa le prospettive di lungo periodo della spesa legata all'invecchiamento della popolazione conferma le forti pressioni che la crescita del tasso di dipendenza degli anziani eserciterà sulla spesa per pensioni. È da condividere un approccio che consideri la sostenibilità di lungo termine del sistema previdenziale tanto sotto il profilo finanziario quanto dal punto di vista sociale. A tale ultimo riguardo, è importante l'orientamento a irrobustire le prospettive pensionistiche delle giovani generazioni favorendo carriere più continue e livelli salariali più sostenuti, i quali, tuttavia, hanno come presupposto maggiore produttività e maggiore crescita economica. Il sostegno della previdenza integrativa può svolgere un ruolo nell'assicurare un equo tasso di sostituzione complessivo a coloro che andranno in quiescenza con il sistema di calcolo interamente contributivo.

Per poter guardare con tranquillità alla dinamica della spesa pensionistica e preservare la solidità strutturale di un sistema previdenziale che ha visto nei decenni scorsi molti interventi riformatori e che presenta, per questo, aspetti di maggiore sostenibilità rispetto a quelli di altri grandi Paesi, sembrerebbe dunque necessario correggere con misure mirate alcuni punti di eccessiva rigidità della legge 214/2011, senza metterne in discussione la logica di fondo. Vanno in tale direzione misure recenti, come la proroga dell'anticipo pensionistico sociale, attraverso un allargamento della platea.

Nell'ultima parte del capitolo sulla spesa previdenziale, si torna sul delicato tema dell'adeguatezza delle future pensioni. I dati di un campione INPS di posizioni assicurative confermano il quadro molto eterogeneo di cui si è già dato conto in precedenti Rapporti. Oltre a ri-fotografare la platea generale degli assicurati è stato offerto uno spaccato delle posizioni previdenziali dei giovani, in particolare di quelli che alla fine del 2020 erano attivi e avevano 40 anni di età. Premesso che, nell'ambito dei soggetti corrispondenti alla platea di cui si è detto, in circa 235 posizioni su 575 complessive (40,8 per cento) si riscontra una retribuzione lorda inferiore a 20 mila euro (28 per cento dei giovani coinvolti), sono state considerate 11 "figure tipo", accomunate tutte, oltre che dall'età, dall'essere in regime di calcolo interamente contributivo. La "squadra" esaminata ha evidenziato situazioni assai disomogenee, con figure che presentano posizioni rassicuranti (ad esempio nel comparto sanitario o delle forze armate) ed altre, per esempio in quello dei lavoratori autonomi parasubordinati o dei coltivatori diretti, particolarmente fragili; una lettura, suggerita anche dall'esame dei montanti contributivi in essere (considerati in relazione all'anzianità contributiva).

LA SPESA PER L'ASSISTENZA

10. Nel 2022 la spesa per l'assistenza è tornata ai livelli del 2020 (circa 67 miliardi di euro), dopo l'aumento registrato nel 2021 (+1,5 per cento). La contrazione ha interessato in particolare le prestazioni sociali in denaro (-8,4 per cento), determinata dalla riduzione delle erogazioni per altri assegni e sussidi (34 miliardi nel 2021 e circa 29 nel 2022), sebbene abbiamo inciso gli interventi a sostegno della accresciuta spesa energetica delle famiglie. Le prestazioni sociali in natura (circa 13 miliardi) si presentano in controtendenza con un incremento significativo rispetto al 2021 (+36 per cento) riferibile sostanzialmente alle prestazioni "corrispondenti a beni e servizi prodotti dai produttori market", passate da 5,8 miliardi nel 2021 a circa 9 miliardi nel 2022, che acquisiscono l'estensione dei bonus sociali sui prezzi dell'energia, del gas e idrici. La maggior parte di questo incremento è incluso nella voce "esclusione sociale non altrove classificata" (5 miliardi), la cui natura residuale non consente di effettuare valutazioni sulle determinanti di tale crescita.

Dai dati ISTAT emerge una riduzione, nel 2021, del numero delle famiglie in povertà assoluta (in migliaia, 1.960 contro le 2.009 del 2020). Le famiglie con 5 o più membri

presentano il tasso di povertà e il suo incremento più elevati; sotto altro profilo, le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione presentano l'aumento più significativo dell'indice di povertà che passa dal 19,7 al 22,6 per cento.

Un elemento di rilievo, non solo quantitativo, nell'ambito dell'evoluzione della spesa per la protezione sociale è costituito, dal marzo 2022, dall'Assegno unico e universale (AUU) per i figli a carico che, pur contabilmente ascritto nel conto della previdenza, può ricondursi all'ambito assistenziale. Il beneficio rinforza e stabilizza la componente di spesa associata al sostegno della genitorialità e all'incentivazione della natalità e allarga la platea dei destinatari, contribuendo ad attenuare la connotazione acquisita nel tempo, eccessivamente frammentata e categoriale.

La spesa del Reddito di cittadinanza (RdC) è stata di 8,3 miliardi tanto nel 2021 che nel 2022. Per il 2023, la spesa autorizzata è stata fissata in 7,8 miliardi. I beneficiari della misura (inclusi i percettori della Pensione di cittadinanza) risultano pari, al 31 dicembre 2022, a 1.168.722 nuclei familiari, con una riduzione del 15 per cento rispetto al dicembre 2021. Si segnala l'addensamento dei beneficiari nelle Regioni del Sud e nelle Isole, con un aumento dal 61 per cento del 2021 al 65 per cento del 2022. A gennaio 2023, i nuclei familiari con domanda "accolta", ovvero con beneficio economico RdC in erogazione, risultavano pari a 1.145.899. Di questi, sono 166.667 i nuclei familiari con presa in carico presso i servizi sociali comunali avviata, mentre 70.968 hanno firmato il Patto per l'inclusione sociale. Il processo di definizione e progettazione degli interventi di inclusione sociale personalizzati per ogni famiglia è risultato lungo e complesso e appare lontano dalla sua conclusione, in particolare nelle Regioni ad alta densità di beneficiari, che sono peraltro quelle che presentano una particolare carenza di assistenti sociali.

I dati mostrano le persistenti difficoltà nella presa in carico dei percettori di RdC, sia nel percorso per l'inclusione sociale che in quello per l'inclusione lavorativa, mentre è in atto il percorso di potenziamento dei servizi sociali, avviato nel 2021, con evidenti disparità territoriali in termini di operatori in servizio. Dai dati esposti nel rapporto di monitoraggio dell'ANPAL, emerge che gli individui tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro (PPL) sono circa 725 mila, fortemente concentrati (76 per cento) nelle Regioni del Sud e nelle Isole. Ferma restando la necessità di un rapido completamento del Piano di potenziamento dei Centri per l'impiego, l'iniezione di risorse associata al Programma GOL del PNRR e la sua connotazione orientata al risultato nel raggiungimento degli obiettivi europei, possono contribuire a superare la problematicità del reinserimento lavorativo per una forte quota di beneficiari, bisognosi di impegnativi percorsi di riqualificazione professionale o di inclusione.

Con l'abrogazione, a partire dal 2024, del Reddito di cittadinanza, disposta dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023) è stata introdotta una disciplina transitoria che individua obblighi particolarmente stringenti per la permanenza nella misura, a partire

dall'erogazione di un massimo di sette mensilità di RdC, per tutte le famiglie che non presentino caratteristiche di vulnerabilità (presenza di componenti con disabilità, o minorenni o con almeno 60 anni di età). Le famiglie così selezionate costituirebbero, secondo quanto stimato nella Relazione tecnica della legge di bilancio 2023, una quota minoritaria dei nuclei familiari percettori di RdC (40 per cento del totale). La decadenza dal beneficio è determinata dalla mancata frequenza per un semestre a corsi di formazione/riqualificazione (per i soggetti tenuti al Patto per l'inclusione sociale o al Patto per il lavoro), dal mancato adempimento dell'obbligo di istruzione (per i soggetti tra 18 e 29 anni) e in caso di mancata accettazione della prima offerta congrua di lavoro.

La disciplina transitoria definita per l'RdC nella legge di bilancio 2023 indica le direttrici entro cui si muovono i nuovi interventi volti, da un lato, alla lotta alla povertà e all'inclusione sociale e dall'altro, all'indirizzamento al lavoro, introdotti dal d.l. 4 maggio 2023, n. 48, rispettivamente l'Assegno di inclusione e il Supporto per la formazione e il lavoro. La differenziazione delle misure, in termini di platea di beneficiari e di finalità degli interventi attivati, appare una scelta condivisibile e già auspicata da questa Corte, anche in occasione dell'audizione sul d.l. n. 4 del 2019 e, successivamente, nei Rapporti sul coordinamento della finanza pubblica 2019 e 2020.

Ad un primo esame, l'insieme degli interventi e delle condizionalità delle due nuove misure introdotte riflettono la finalità di individuare ed estrarre la effettiva capacità lavorativa esprimibile dai componenti dei nuclei familiari in difficoltà. Ai beneficiari dell'Assegno di inclusione attivabili al lavoro e ai destinatari del Supporto per la formazione e il lavoro vengono offerti, infatti, servizi di formazione e di supporto alla ricerca di opportunità lavorative, laddove il beneficio economico, soprattutto per i secondi, appare molto ridotto. Ciò implica che sia i potenziali beneficiari delle due misure sia la stessa offerta pubblica di politiche sociali siano in grado di uscire da una prospettiva meramente assistenziale, a favore di un'offerta di politiche attive e di incentivi. Questo impone indubbiamente la messa in campo di maggiori competenze e di un effettivo coordinamento dei soggetti pubblici e degli operatori privati coinvolti. In tal senso, svolgeranno un ruolo cruciale tutti i servizi coinvolti, dalla fase di analisi multidimensionale dei bisogni dei nuclei familiari richiedenti alle tappe di accompagnamento nel percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa.

L'efficacia delle misure, in ogni caso, potrà essere conseguita se l'obiettivo di un miglioramento delle capacità dei beneficiari, attraverso percorsi di istruzione e formazione, sarà coniugato con l'efficienza delle politiche attive nel favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, superando il funzionamento disomogeneo, a livello territoriale, dei Centri per l'impiego. È necessario, infine, vigilare affinché i percorsi siano effettivamente attuati dai beneficiari, non solo per verificare il rispetto delle condizionalità connesse all'erogazione dei benefici economici, ma soprattutto per

valutare i risultati delle politiche in termini di riduzione della povertà e di miglioramento delle condizioni dei beneficiari e dei loro nuclei familiari.

LA SPESA SANITARIA

11. La spesa sanitaria è oggi, dopo la difficile fase pandemica, alla ricerca di nuovi equilibri (capitolo 9). La contabilità nazionale ha di recente dato conto di un sistema che conferma, anche nel 2022, una spesa in riduzione in termini di prodotto e che assume, nelle previsioni del Governo nel DEF 2023, un profilo in continua flessione anche nel prossimo triennio. Una “normalizzazione” in attesa che i fenomeni demografici portino a nuovi incrementi. Si tratta di un quadro che trova nei conti regionali (diversi per natura, ma essi stessi fonte della contabilità pubblica) ulteriori elementi, che consentono di chiarire il percorso e valutarne le implicazioni anche guardando oltre i soli dati contabili.

Il risultato di esercizio, misurato quale differenza tra le entrate previste dallo Stato per la copertura dei LEA e le spese sostenute per l’assistenza sanitaria, si presenta in netto peggioramento. Le perdite crescono, passando dai 1.025 milioni di disavanzo del 2021 a poco meno di 1.470 milioni (erano 800 milioni nel 2020). Sulla lettura dei risultati dell’anno incide, poi, la considerazione nelle entrate dei ripiani dei disavanzi a carico delle aziende produttrici di dispositivi medici relative al quadriennio 2015-2018: l’importo considerato nel bilancio 2022 (riferito ad un arco di cinque anni) è ben superiore a quello ipotizzabile per un singolo esercizio; la sua “sterilizzazione” porterebbe a un ulteriore peggioramento del risultato complessivo. Il fenomeno è diffuso in tutte le aree del Paese, ma tocca in misura maggiore le regioni a statuto ordinario del Centro Nord. Presenta un risultato positivo la Lombardia, nonostante il forte calo subito nell’anno dalla voce relativa alla mobilità sanitaria netta, come effetto “ritardato” del blocco dell’assistenza nel 2020. Seppur a tassi più contenuti dello scorso biennio, la spesa sanitaria continua a crescere più delle entrate, ponendo le Amministrazioni di fronte alla necessità, come è avvenuto anche quest’anno, di “dirottare” al finanziamento del settore risorse aggiuntive per garantire l’equilibrio dei conti.

Nel 2022, la spesa sanitaria pro-capite al netto della mobilità (in altri termini, la spesa riferita alla popolazione residente nella regione) è stata pari a 2.241 euro, con un tasso di crescita rispetto al 2021 del 2,2 per cento. Dal 2019 ad oggi, le regioni non in Piano di rientro hanno registrato un incremento del costo pro capite del 13,1 per cento (il 10,2 le altre). Sono le regioni del Nord a presentare le variazioni più significative sia nell’anno che nel periodo, con quelle a statuto speciale che aumentano la spesa in misura maggiore, rispettivamente del 3,6 e del 14,4 per cento. Guardando alla spesa sanitaria pro-capite, si accentua la variabilità interregionale, mettendo in luce non tanto le differenze nei bisogni delle popolazioni, quanto piuttosto le diverse capacità di reazione legate alle caratteristiche dei modelli di produzione dell’assistenza a livello regionale.

Il monitoraggio dei LEA relativi all'esercizio 2021, pur evidenziando un miglioramento generale dopo la battuta di arresto dell'anno precedente, con 14 regioni che raggiungono la sufficienza in ciascun livello di assistenza (rispetto alle 11 del 2020 ma alle 15 del 2019) indica il permanere di criticità, soprattutto nelle regioni meridionali. Continuano a rilevarsi valori estremamente contenuti, ad esempio, per gli screening oncologici effettuati nelle regioni in Piano, e solo parziale nel 2022 è stato il recupero delle prestazioni non effettuate durante la pandemia; il tasso di pazienti trattati in Assistenza domiciliare integrata (Adi) resta contenuto, soprattutto nel caso dell'indicatore per intensità di cura CIA 1, che si colloca in ben 8 regioni al di sotto della soglia minima del 2,6 per cento.

Se sono in miglioramento gli indicatori relativi all'area ospedaliera in termini di appropriatezza e di sicurezza e qualità delle cure, resta tuttavia eccessivo in tutto il Paese (ma soprattutto al Sud) il ricorso ai parti cesarei nelle strutture con un limitato numero di parti l'anno; come pure non è stata raggiunta nella maggior parte delle regioni meridionali l'obiettivo di interventi tempestivi per alcune patologie, quali la rottura del femore nei pazienti anziani, in cui gli esiti dell'operazione dipendono in modo cruciale dalla brevità dei tempi intercorrenti dal ricovero.

Continuano a segnalare situazioni di inefficiente utilizzo delle risorse ospedaliere e, al contempo, una inadeguatezza della rete territoriale, gli indicatori legati agli accessi ai Pronto soccorso che, diminuiti durante la pandemia, sono aumentati nuovamente nel 2021, evidenziando come in numerose realtà territoriali gli ospedali siano il principale (e a volte l'unico) punto di riferimento per l'assistenza. Difficoltà che trovano riscontro sia nel ritardo con cui è stato possibile recuperare le liste d'attesa dei ricoveri e della specialistica ambulatoriale accumulate durante la pandemia, sia nelle problematiche relative al personale soprattutto ospedaliero. Nonostante la proroga di alcune misure adottate durante l'emergenza e la possibilità di stabilizzare gli operatori sanitari, nel 2022 si sono rese sempre più evidenti le carenze di organico, specie in alcune strutture. In particolare, sono venute ad aggravarsi criticità nel funzionamento dei servizi di emergenza e urgenza, sia in riferimento all'utilizzo dei c.d. medici a gettone, sia, più in generale, in relazione alla disponibilità di risorse professionali necessarie a garantire il funzionamento di una componente cruciale del sistema di assistenza.

In conclusione, le difficoltà che ancora caratterizzano il sistema sanitario, provato dalla crisi pandemica, confermano la validità delle analisi su quali fronti intervenire per migliorare l'assistenza e per trovare un nuovo equilibrio tra ospedale e presidi territoriali, ma richiedono anche una risposta adeguata alle esigenze del personale sanitario. Un percorso che necessita di una riflessione attenta sul rilievo del settore nel quadro della programmazione nazionale.

LA SPESA PER INVESTIMENTI PUBBLICI LOCALI

12. Nell'ultima delle quattro sezioni del Rapporto, l'attenzione viene spostata sull'andamento della spesa in conto capitale, alle cui prospettive è strettamente correlato, per i suoi riflessi sulla crescita, l'effettiva possibilità di un risanamento duraturo e sostenibile dei conti pubblici. Si analizza, prima, l'andamento della spesa per investimenti fissi lordi, soprattutto quella realizzata, da un lato, dagli Enti territoriali in generale e dai Comuni in particolare e, dall'altro, in campo sanitario, e tornando poi sui profili attuativi del PNRR già oggetto, nel marzo scorso, della Relazione semestrale resa al Parlamento dalla Corte ai sensi dell'art. 7, comma 7 del d.l. 77/2021.

Quanto agli investimenti pubblici locali (capitolo 10) l'analisi offerta nel Rapporto, pur se di carattere prevalentemente congiunturale, si pone, collateralmente, tre quesiti: 1) in che misura vi siano segnali di vivacità in alcune voci di spesa più connessi alle attività del PNRR; 2) se l'attività di investimento si sia rinvigorita, almeno in termini relativi, nei comuni appartenenti ai distretti industriali; 3) in che misura si stia assistendo e si sia assistito negli ultimi anni ad un recupero, anche relativo, della spesa per investimenti, inteso come crescita della loro dimensione in rapporto alla spesa corrente. A tal fine si utilizzano i dati del Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), per fornire, con le dovute cautele derivanti dalla natura di tali dati - finanziaria piuttosto che economica - uno spaccato del ruolo che gli Enti territoriali stanno avendo nel processo di ripresa dell'accumulazione di capitale. Il quadro che se ne ricava, con riguardo al 2022 e ai primi mesi del 2023, presenta luci ed ombre e non è privo di insegnamenti per gli orientamenti di programmazione e di policy.

Per il 2022, il DEF dell'aprile dell'anno scorso aveva messo in conto un forte incremento degli investimenti fissi lordi delle Amministrazioni pubbliche (+14,3 per cento annuo); le Amministrazioni locali avrebbero dovuto contribuirvi molto significativamente (+20 per cento). In realtà, col passare del tempo, è risultato evidente un andamento molto meno dinamico. Secondo i consuntivi resi di recente dall'ISTAT, le Amministrazioni locali hanno aumentato gli investimenti del 3,8 per cento. Dai dati SIOPE si evince che questo è avvenuto a sintesi di un calo dell'8,4 per cento degli enti sanitari locali e di incrementi in taluni casi modesti e in altri buoni (+9,5 per cento il dato delle regioni per la parte diversa dalla sanità). In tale contesto i Comuni hanno contribuito a mitigare la decelerazione complessiva con una crescita pari in media, sempre nelle rilevazioni SIOPE, del 4,1 per cento (+13 per cento nel 2021). Dall'analisi disaggregata dei dati dei Comuni emerge una certa dinamicità degli investimenti degli enti di piccola dimensione e una sostanziale difficoltà dei Comuni più grandi e degli enti capoluoghi di regione. Si evidenzia anche una marcata differenziazione geografica rispetto al dato medio nazionale, con tassi di crescita che arrivano al 7,6 per cento negli enti del Nord ovest e, viceversa, sono vicini allo zero nei Comuni del Centro e delle Isole, denotando una sostanziale stagnazione.

La variabilità tra tassi di crescita tendenziali è ancora più accentuata a livello regionale ed esiste una relazione inversa sufficientemente stabile tra fascia dimensionale e tasso di variazione annua: quest'ultimo, più alto per i comuni piccoli e piccolissimi, diventa negativo già al di sopra della soglia dei 60mila abitanti. Tassi di incremento ancora più sostenuti (+24 per cento in media) si rilevano per i micro-comuni (al di sotto di 800 abitanti).

Nell'ambito delle principali 10 voci per incidenza quantitativa sugli investimenti fissi lordi totali, spiccano per rilievo le infrastrutture stradali e i fabbricati scolastici. Nel 2022 si sono evidenziati andamenti contrastanti: particolarmente positivi nel caso delle opere per la sistemazione del suolo (+24 per cento) o per le infrastrutture idrauliche e invece di segno recessivo per i fabbricati ad uso scolastico (-4,6 per cento). In attesa di poter monitorare i progetti all'interno degli investimenti del PNRR (in prospettiva tramite SIOPE+), vi sono alcune voci di spesa che, pur se di limitato ammontare rispetto ad altre rivestono interesse ai fini degli sviluppi del PNRR. È il caso, per esempio, della spesa per incarichi professionali per la realizzazione degli investimenti: nel 2022 essa ha registrato un andamento particolarmente vivace (+29 per cento), anche segnaletico, probabilmente, delle forti necessità di competenze tecniche di cui le amministrazioni comunali sembrano oggi soffrire. Le componenti di spesa particolarmente importanti, almeno in potenza, per il rafforzamento della produttività totale dei fattori (approssimate selezionando un limitato insieme di voci, tra le circa 100 complessive, esercizio che richiederà successivi affinamenti), stanno registrando andamenti in crescita lieve.

Nel capitolo ci si è anche chiesti, in un contesto economico come quello italiano, fortemente segnato dalla presenza dei distretti industriali, quale ruolo rivestano le politiche di investimento pubblico nei Comuni che appartengono ai 141 distretti attualmente censiti dall'ISTAT. L'utilizzo di dati per singolo ente ha consentito di identificare come nel 2022, nell'insieme di tali Comuni, la spesa per investimenti fissi lordi sia cresciuta di circa il doppio rispetto alla media nazionale (8 contro 4 per cento). L'aggregazione dei distretti per comparto di attività ha messo inoltre in risalto sensibili differenze di dinamica con una flessione piuttosto marcata, in particolare, nel settore della gioielleria ed oreficeria e più vivace nel comparto metallurgico e in quello delle pelli, cuoio e calzature.

Nonostante le difficoltà emerse nel corso del 2022, soprattutto in relazione alle aspettative che si avevano in fase programmatoria, i dati del primo trimestre 2023 mostrano una vivace ripresa dei pagamenti per investimenti fissi lordi che si estende a numerosi comparti degli Enti territoriali. Nel caso dei Comuni, la crescita rispetto al primo trimestre del 2022 è del 20 per cento, in media. La ripartenza si riscontra significativa anche negli enti di maggiori dimensioni (intorno al +40 per cento per quelli al di sopra dei 250 mila abitanti) e piuttosto diffusa a livello territoriale con un quasi +50 per cento, sempre su base tendenziale, nei Comuni del Centro.

L'analisi dell'andamento della quota di investimenti sulla spesa corrente – indicatore della qualità della spesa locale - ha evidenziato una crescita su tutto il territorio e un tendenziale processo di convergenza tra aree. Su base aggregata, tra il 2017 e il 2022 si riscontra un aumento di oltre 5 punti percentuali della summenzionata quota, una tendenza piuttosto diffusa tra singoli enti avendo interessato, tale crescita, il 62 per cento dei Comuni.

GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ

13. I difficili e nuovi equilibri a cui il comparto sanitario deve tendere richiedono anche un miglioramento dell'ordinaria attività di investimento (capitolo 11). L'adeguatezza del patrimonio immobiliare e tecnologico delle aziende sanitarie e, quindi, le scelte di investimento a questo funzionali, rappresentano aspetti cruciali sia per le implicazioni operative relative alla capacità di fornire servizi adeguati sia per l'impatto economico dei costi connessi alla gestione. Una programmazione efficiente degli interventi per migliorare l'assistenza è richiesta da diverse esigenze: ridurre i costi di manutenzione; rispondere adeguatamente alla spinta delle politiche ambientali ed energetiche; calibrare gli interventi sulle necessità di potenziamento dell'assistenza territoriale; superare criticità connesse alla vetustà del patrimonio; economizzare sui costi sopportati per gli affitti dei locali utilizzati; mettere in sicurezza le strutture dai rischi sismici.

La disponibilità delle risorse del PNRR - orientate in prevalenza a un potenziamento dell'assistenza territoriale, quella che si è rivelata più fragile di fronte alla crisi pandemica - non deve far dimenticare l'urgenza di intervenire per rimuovere i limiti che hanno finora impedito un efficace utilizzo dei fondi previsti per gli investimenti "ordinari" nel campo della sanità. L'occasione del Piano va colta, oltre che per le realizzazioni effettive, anche perché offre alle amministrazioni la possibilità di recuperare una capacità progettuale che è stata, in molte realtà, persa negli anni del risanamento finanziario. Solo così sarà possibile riassorbire i ritardi che si sono registrati fino ad ora nella gestione degli accordi di programma e che si traducono non solo nel mancato utilizzo dei fondi, ma anche in tempi di progettazione e di realizzazione troppo lunghi. Buona progettazione, chiari obiettivi e necessità di adeguamento delle dotazioni infrastrutturali e tecnologiche devono andare di pari passo con una semplificazione delle procedure, che consenta di utilizzare al meglio le disponibilità specifiche, riducendo la necessità di ricorrere a finanziamenti correnti per mantenere in funzionamento le strutture. Anche in relazione alle necessità che si dovranno affrontare per l'invecchiamento della popolazione, non si può assecondare, senza rischi per la tenuta del sistema, che un quarto degli investimenti annualmente necessari sia finanziato attingendo a risorse correnti.

Per gli investimenti in macchinari, infrastrutture di dimensione contenuta, gli enti del SSN si devono poter avvalere di meccanismi più semplici nell'accesso ai finanziamenti e conseguenti semplificazioni delle procedure. Ma questo deve essere accompagnato da una revisione del sistema delle revoche di fondi, che sanzioni l'assenza di una adeguata

programmazione e la cattiva progettazione, cause, troppo spesso, di una dilatazione dei tempi di impiego delle risorse. Maggiore rigore deve poi assistere le attività di monitoraggio in fase di realizzazione, per consentire di superare le lacune oggi esistenti anche su questo fronte e che incidono esse stesse sul raggiungimento degli obiettivi.

Un quadro informativo indispensabile per fare in modo che, in una fase di forte accelerazione degli investimenti, quale quella che ci apprestiamo ad affrontare (ai 2 miliardi annuali si dovrebbe aggiungere nei prossimi 3 anni un importo più che doppio per l'attuazione del Piano) possa dare un contributo effettivo un tavolo tecnico interistituzionale, come quello istituito lo scorso giugno, o una unità di missione ulteriore che assista gli enti nella realizzazione dei programmi e possa garantire uno stretto coordinamento tra i diversi strumenti a disposizione.

L'AVANZAMENTO DEL PNRR

14. Nell'attuale quadro congiunturale, sempre più centrale risulta il percorso di tempestiva e piena realizzazione del ventaglio di riforme e investimenti del PNRR, in grado di generare l'impulso economico necessario per assicurare il mantenimento del Paese lungo un percorso di stabilità e crescita. A seguito di progressive revisioni della programmazione finanziaria, con parziale traslazione temporale in avanti delle risorse, a fine 2022 la spesa sostenuta ammontava, in base ai dati ReGiS, a circa 24,5 miliardi. Tenendo in considerazione anche il progresso dei primi mesi del 2023, l'avanzamento complessivo sale di ulteriori 1,2 miliardi, a 25,7 miliardi, sulla scia dell'elevata domanda registrata nelle misure dell'Ecobonus-Sismabonus (8,7 miliardi) e dei crediti d'imposta Transizione 4.0 (6,4 miliardi). Rispetto al plafond totale del Piano (191,5 miliardi), la spesa sostenuta ad inizio 2023 segna un tasso di avanzamento complessivo del 13,4 per cento, sintesi di situazioni molto eterogenee nelle varie missioni e componenti. Le prime tre missioni (digitalizzazione, transizione energetica e infrastrutture), peraltro caratterizzate da dimensioni finanziarie maggiori, evidenziano progressi finanziari più ampi, tutti superiori al 16 per cento. Diversamente, le missioni 4 e 5 (legate all'istruzione e all'inclusione) presentano tassi di avanzamento vicini al 5 per cento, mentre la missione 6 in tema di salute non raggiunge la soglia dell'1 per cento. Al netto delle misure strutturate come crediti d'imposta, operanti in via sostanzialmente automatica in base alla domanda dei beneficiari privati, senza richiedere particolari adempimenti in capo alle amministrazioni responsabili, la spesa sostenuta ad inizio 2023 si attesta a 10,5 miliardi, con un tasso di realizzazione finanziaria al 6,4 per cento.

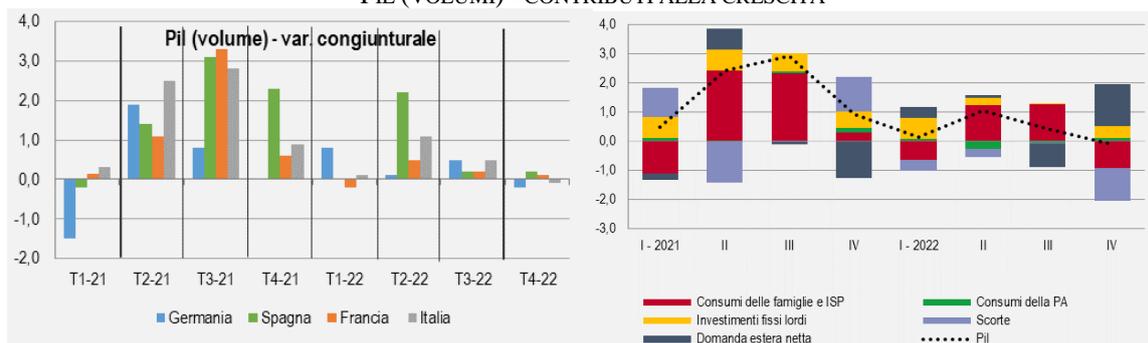
Sebbene i gradi di progresso menzionati, anche nella loro disarticolazione per missione, non siano necessariamente emblematici di eventuali ritardi di alcune missioni rispetto ad altre, riflettendo piuttosto la diversa distribuzione temporale nella programmazione delle risorse all'interno dell'arco di vita del Piano, essi mettono comunque in luce l'importante sforzo finanziario richiesto nei prossimi anni a tutti gli attori pubblici coinvolti nella

realizzazione delle iniziative. Su tale aspetto incideranno anche le scelte di revisione delle iniziative (ancora in corso di definizione nell'interlocuzione con le istituzioni europee), alla luce del mutato contesto di riferimento e di eventuali criticità emerse nella prima fase attuativa, nonché di integrazione del Piano con il capitolo REPowerEU; quest'ultimo potrà garantire risorse aggiuntive, anche a titolo di sovvenzione, alle quali, tuttavia, si accompagnerà un allargamento dei progetti e la fissazione di obiettivi più ambiziosi, soprattutto in campo energetico, da realizzare comunque entro il 2026.

Il percorso di implementazione del Piano potrà comunque beneficiare delle misure adottate dal Governo con il d.l. n. 13/2023 che, anche in linea con le indicazioni della Corte dei conti, è prontamente intervenuto per riorganizzare e rafforzare le strutture centrali di coordinamento, anche sotto il profilo della dotazione di personale stabile, nonché ha adottato misure di semplificazione, vertenti sia sulla gestione finanziaria delle risorse del Piano, sia sulle procedure amministrative strumentali alla realizzazione degli investimenti. Nella direzione di agevolare il progresso degli investimenti vanno lette positivamente anche le misure volte a rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali, ai quali è affidato un ruolo centrale nella fase di realizzazione, come messo in luce dalla Corte dei conti, nell'ultima relazione semestrale sullo stato di attuazione del Piano.

GRAFICI E TAVOLE

PIL (VOLUMI) - CONTRIBUTI ALLA CRESCITA



Fonte: elaborazione su dati Eurostat, ISTAT

Cfr: *Parte prima, Economia e conti pubblici: un quadro resiliente in attesa di prove difficili, Grafico 1, pag. 2*

I RISULTATI DI FINANZA PUBBLICA 2020-2022

	Def 2023			Variazioni % annuali			In % Pil		
	2020	2021	2022	2021	2022	2023	2020	2021	2022
SPESE									
Redditi da lavoro dipendente	173.160	176.752	186.916	2,1	5,8	1,2	10,4	9,9	9,8
Consumi intermedi	149.016	158.083	166.014	6,1	5,0	4,3	9,0	8,8	8,7
Prestazioni sociali in denaro	399.172	397.876	406.921	-0,3	2,3	4,4	24,0	22,3	21,3
Pensioni	281.443	286.271	296.998	1,7	3,7	7,1	16,9	16,0	15,6
Altre prestazioni sociali	117.729	111.605	109.923	-5,2	-1,5	-2,9	7,1	6,2	5,8
Altre spese correnti	75.971	81.644	95.562	7,5	17,0	3,7	4,6	4,6	5,0
Totale spese correnti netto interessi	797.319	814.355	855.413	2,1	5,0	3,6	48,0	45,6	44,8
Interessi passivi	57.309	63.693	83.206	11,1	30,6	-9,1	3,5	3,6	4,4
Totale spese correnti	854.628	878.048	938.619	2,7	6,9	2,5	51,5	49,1	49,2
<i>di cui Spesa sanitaria</i>			131.103						6,9
Investimenti fissi lordi	43.066	52.057	51.465	20,9	-1,1	29,3	2,6	2,9	2,7
Contributi agli investimenti	18.586	58.461	76.870	214,5	31,5	-46,7	1,1	3,3	4,0
Altre spese in c/capitale	30.381	36.044	16.376	18,6	-54,6	-71,9	1,8	2,0	0,9
Totale spese in conto capitale	92.033	146.562	144.711	59,2	-1,3	-22,5	5,5	8,2	7,6
Totale spese primarie	889.352	960.917	1.000.124	8,0	4,1	-0,2	53,5	53,8	52,4
Totale spese finali	946.661	1.024.610	1.083.330	8,2	5,7	-0,9	57,0	57,3	56,7
ENTRATE									
Tributarie	478.750	529.411	568.649	10,6	7,4	5,6	28,8	29,6	29,8
Imposte dirette	250.652	267.698	290.397	6,8	8,5	1,6	15,1	15,0	15,2
Imposte indirette	227.154	260.115	276.543	14,5	6,3	9,6	13,7	14,6	14,5
Imposte in c/capitale	944	1.598	1.709	69,3	6,9	11,6	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	229.686	246.062	261.004	7,1	6,1	4,9	13,8	13,8	13,7
Contributi sociali effettivi	225.505	241.495	256.932	7,1	6,4	5,0	13,6	13,5	13,5
Contributi sociali figurativi	4.181	4.567	4.072	9,2	-10,8	4,3	0,3	0,3	0,2
Altre entrate correnti	73.533	79.599	85.869	8,2	7,9	2,6	4,4	4,5	4,5
Totale entrate correnti	781.025	853.474	913.813	9,3	7,1	5,1	47,0	47,7	47,9
Entrate in conto capitale non tributarie	4.309	8.328	15.908	93,3	91,0	50,8	0,3	0,5	0,8
Totale finali entrate	786.278	863.400	931.430	9,8	7,9	5,9	47,3	48,3	48,8
Pressione fiscale (% del PIL)	42,7	43,4	43,5						
Saldo primario	-103.074	-97.517	-68.694				-6,2	-5,5	-3,6
Saldo di parte corrente	-73.603	-24.574	-24.806				-4,4	-1,4	-1,3
Indebitamento netto	-160.383	-161.210	-151.900				-9,7	-9,0	-8,0
Pil nominale	1.661.020	1.787.675	1.909.154	7,6	6,8	5,7	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2023

Cfr: *Parte prima, Economia e conti pubblici: un quadro resiliente in attesa di prove difficili, Tavola 2, pag. 22*

IL QUADRO TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA
CONFRONTO TRA PREVISIONI DEF 2023 E NOTA TECNICO ILLUSTRATIVA ALLA LEGGE DI BILANCIO 2023

	Confronto tra quadri tendenziali DEF 23 NTI 23-25 (differenze in milioni)			Confronto tra tendenziali DEF 23 NTI 23-25 (differenze in % Pil)		
	2023	2024	2025	2023	2024	2025
SPESE						
Redditi da lavoro dipendente	279	-156	-12	-0,1	-0,1	-0,1
Consumi intermedi	2.678	2.997	5.118	0	0,1	0,2
Prestazioni sociali in denaro	-567	930	1.896	-0,3	-0,1	-0,1
Pensioni	-562	804	1.766	-0,2	-0,1	0
Altre prestazioni sociali	-5	127	129	-0,1	0	0
Altre spese correnti	-6.868	-3.795	-2.094	-0,4	-0,2	-0,1
Totale spese correnti netto interessi	-4.478	-24	4.908	-0,7	-0,3	0
Interessi passivi	-5.919	4.860	4.511	-0,3	0,2	0,2
Totale spese correnti	-10.397	4.836	9.419	-1,1	-0,1	0,1
<i>di cui Spesa sanitaria</i>	<i>136.043</i>	<i>132.737</i>	<i>135.034</i>	<i>6,7</i>	<i>6,3</i>	<i>6,2</i>
Investimenti fissi lordi	1.515	5.229	3.217	0	0,2	0,1
Contributi agli investimenti	13.867	5.904	5.734	0,7	0,3	0,3
Altre spese in c/capitale	-925	-2.301	464	0	-0,1	0
Totale spese in conto capitale	14.457	8.832	9.415	0,7	0,4	0,4
Totale spese primarie	9.979	8.808	14.323	-0,1	0,1	0,4
Totale spese finali	4.060	13.668	18.834	-0,4	0,3	0,5
ENTRATE						
Tributarie	12.546	21.224	19.331	0,3	0,8	0,7
Imposte dirette	18.200	21.557	19.874	0,7	0,9	0,8
Imposte indirette	-3.240	-464	-672	-0,3	-0,1	-0,1
Imposte in c/capitale	-2.414	131	129	-0,1	0	0
Contributi sociali	452	893	542	-0,1	-0,1	-0,1
Contributi sociali effettivi	1.059	1.477	1.133	-0,1	0	0
Contributi sociali figurativi	-608	-585	-591	0	0	0
Altre entrate correnti	-7.283	-2.835	-1.735	-0,4	-0,2	-0,1
Totale entrate correnti	8.129	19.151	18.009	-0,2	0,6	0,5
Entrate in conto capitale non tributarie	-143	-1.980	-133	0	-0,1	0
Totale finali	5.572	17.302	18.005	-0,3	0,5	0,5
Pressione fiscale (per cento del Pil)	0,1	0,8	0,6	0	0	0
Saldo primario	-4.407	8.494	3.682	-0,2	0,4	0,2
Saldo di parte corrente	18.526	14.315	8.590	0,9	0,7	0,4
Indebitamento netto	1.512	3.634	-829	0,1	0,2	0
Pil nominale	23.537	14.378	14.297	0	0	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2023 e NTI alla legge di bilancio 2023

Cfr: Parte prima, Economia e conti pubblici: un quadro resiliente in attesa di prove difficili, Tavola 5, pag. 27

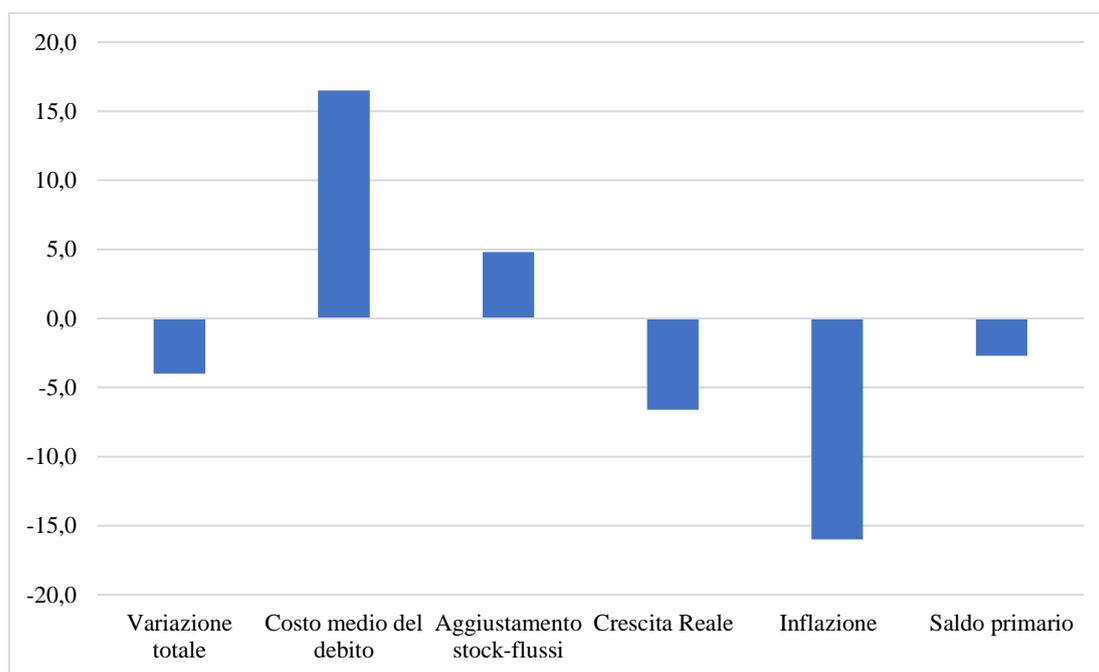
PREVISIONI DI DISAVANZO 2023-2026 (% PIL)

	2022	2023	2024	2025	2026
Indebitamento netto tendenziale	-8,0	-4,4	-3,5	-3,0	-2,5
Richiesta di autorizzazione maggior deficit	0	-0,1	-0,2	0	0
Indebitamento netto programmatico	-8,0	-4,5	-3,7	-3,0	-2,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2023

Cf: *Parte prima, Economia e conti pubblici: un quadro resiliente in attesa di prove difficili*, Tavola 7, pag. 28

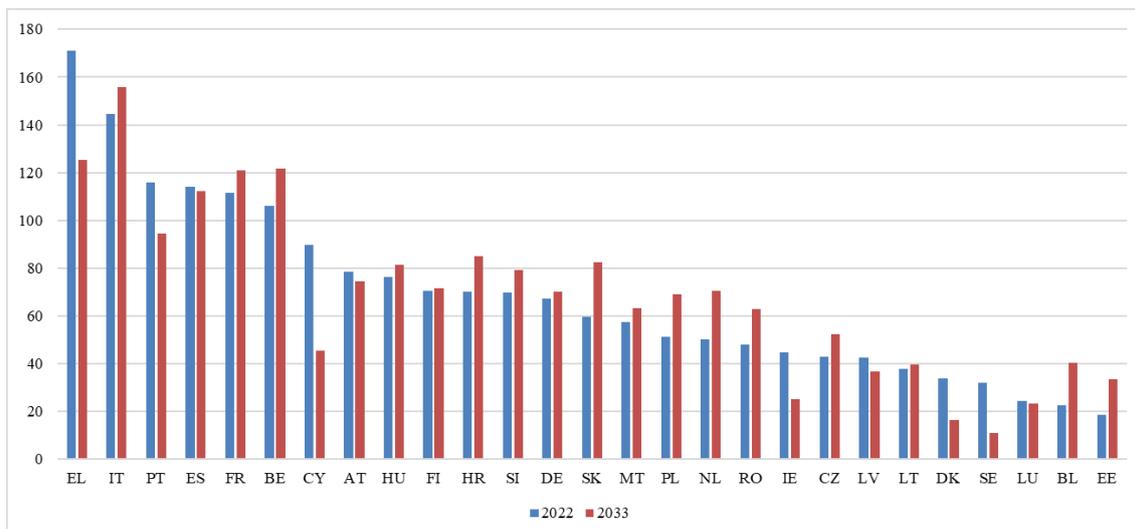
CONTRIBUTI ALLA RIDUZIONE COMPLESSIVA (-4 PUNTI DI PIL) DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEL QUADRIENNIO 2023-26



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e Banca d'Italia

Cf: *Parte prima, Economia e conti pubblici: un quadro resiliente in attesa di prove difficili*, Grafico 23, pag. 42

L'ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO E LA SEVERITÀ DELLE SFIDE IN BASE AL RISCHIO
(RAPPORTO DEBITO/PIL: 2022 E 2033 E CLASSIFICAZIONI IN ALTO, MEDIO E BASSO RISCHIO; %)



Legenda: Alto (rosso); medio (giallo); basso (verde)

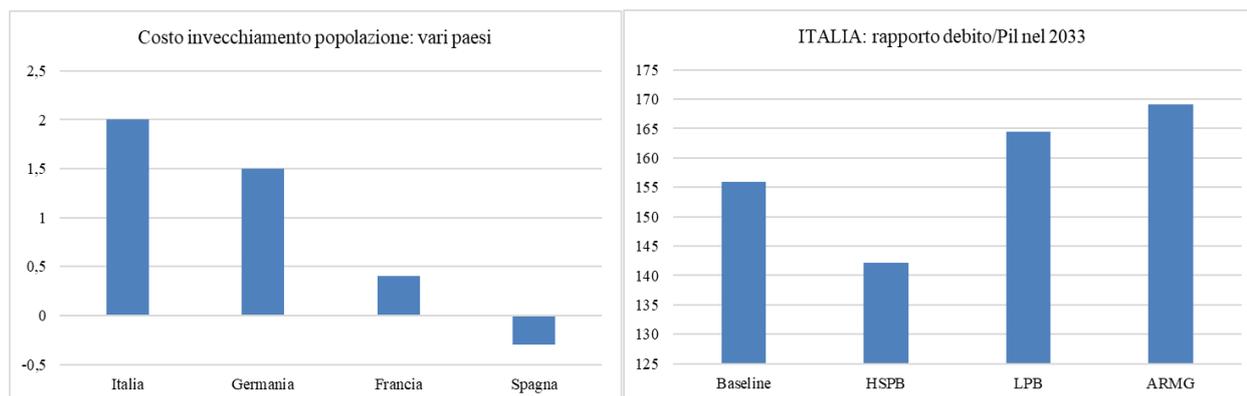
EL	IT	PT	ES	FR	BE	HU	HR	SK	
Grecia	ITALIA	Portogallo	Spagna	Francia	Belgio	Ungheria	Croazia	Slovacchia	
CY	AT	FI	SI	DE	MT	PL	NL	RO	IE
Cipro	Austria	Finlandia	Slovenia	Germania	Malta	Polonia	Olanda	Romania	Irlanda
LV	LT	DK	SE	LU	BL	EE	CZ		
Lettonia	Lituania	Danimarca	Svezia	Lussemburgo	Bulgaria	Estonia	Rep Ceca		

Fonte: Debt Sustainability Monitor 2022

Cfr. Parte prima, Economia e conti pubblici: un quadro resiliente in attesa di prove difficili, Grafico 26, pag. 46

L'ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO: RAPPORTO DEBITO/PIL PER L'ITALIA IN VARI SCENARI (PANNELLO DESTRO) E PESO, NELLA BASELINE, DEL COSTO DELL'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE IN VARI PAESI (PANNELLO SINISTRO)

(PUNTI % DI PIL)

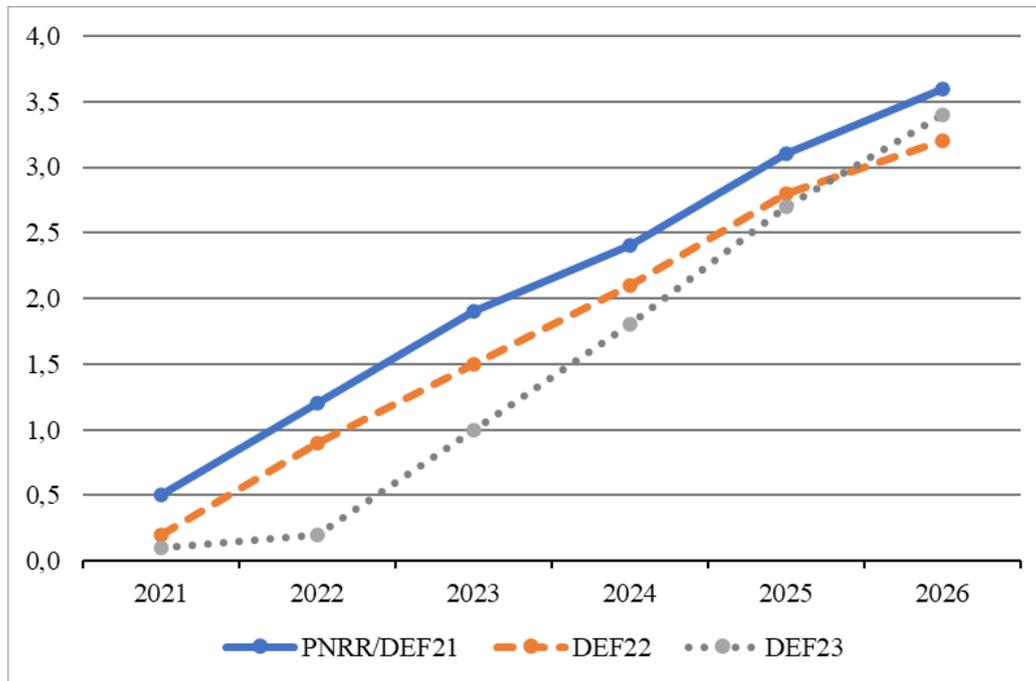


Legenda: Baseline: scenario di base; HSPB=historical structural primary balance scenario; LPB:lower primary balance scenario; ARMG: adverse r-g scenario

Fonte: Commissione europea (Debt Sustainability Monitor 2022)

Cfr. Parte prima, Economia e conti pubblici: un quadro resiliente in attesa di prove difficili, Grafico 27, pag. 47

LA REVISIONE DELLE VALUTAZIONI PROGRAMMATICHE SULL'IMPATTO DEL PNRR
(SCOSTAMENTI % DAL BASELINE)



Fonte: DEF, modello Quest

Cfr. Parte prima, Effetti macroeconomici del PNRR, Grafico 9, pag. 67

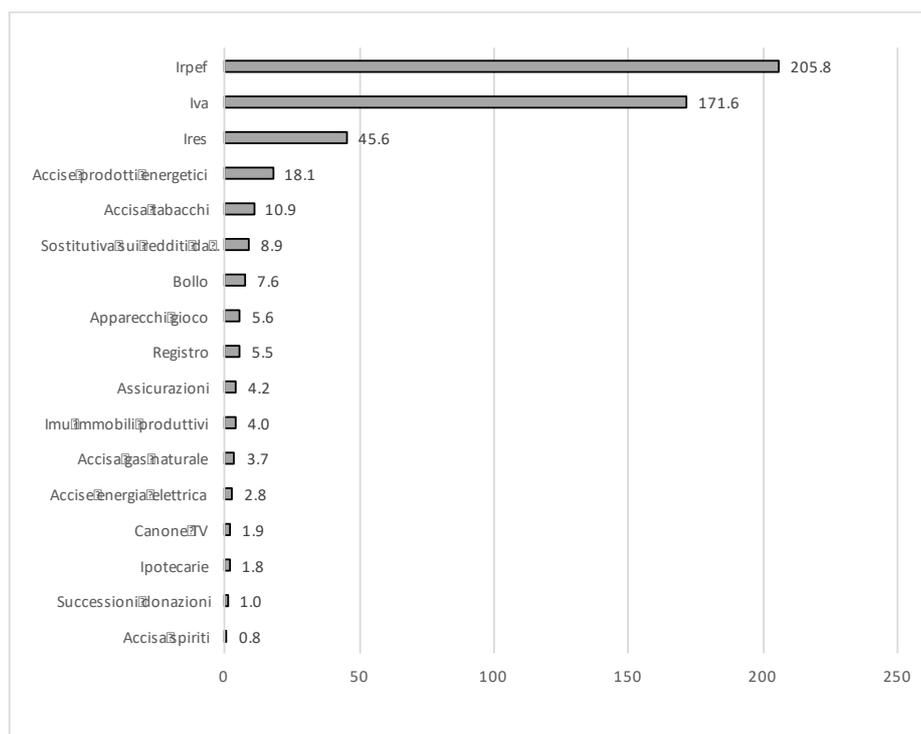
IMPATTO SUL PIL DEL PNRR: UN CONFRONTO
(SCOSTAMENTI PERCENTUALI RISPETTO ALLO SCENARIO BASE)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026
PNRR	Scenario alta efficienza cap. pub	0,5	1,2	1,9	2,4	3,1	3,6
	Scenario media efficienza cap. pub	0,5	1,1	1,6	2	2,4	2,7
	Scenario bassa efficienza cap. pub	0,5	0,9	1,4	1,5	1,7	1,8
Banca d'Italia	solo effetti domanda	nd	nd	nd	2,5	nd	nd
	anche effetti offerta	nd	nd	nd	nd	nd	3,5
Commissione europea	Scenario di base	1,0	1,8	1,9	2,0	2,3	2,5
	Scenario bassa produttività	0,8	1,4	1,3	1,3	1,4	1,5
ISTAT	scenario prevalenza inv. tangibili	0,3	1,0	1,5	2,1	2,1	2,3
	scenario prevalenza inv. innovativi	0,5	1,3	2,2	2,6	2,8	2,8

Fonte: elaborazione su documenti ufficiali

Cfr: *Parte prima, Effetti macroeconomici del PNRR, Tavola 2, pag. 62*

IL GETTITO DELLE PRINCIPALI IMPOSTE IN ITALIA

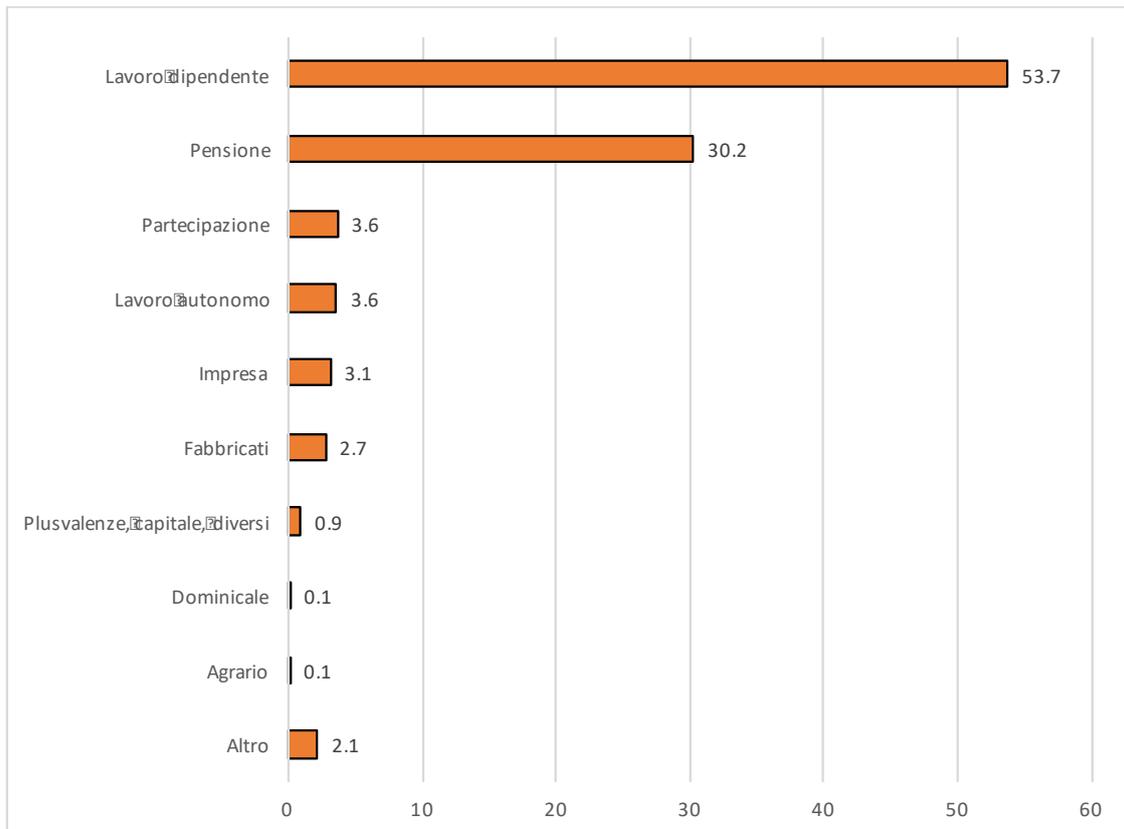


Note: Valori in miliardi di euro, riferiti all'accertamento, dati di pre-consuntivo 2022

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Appendici Statistiche al Bollettino 252*, aprile 2023

Cfr: *Parte seconda, Quale futuro per l'imposta personale sul reddito?*, Grafico 1, pag. 109

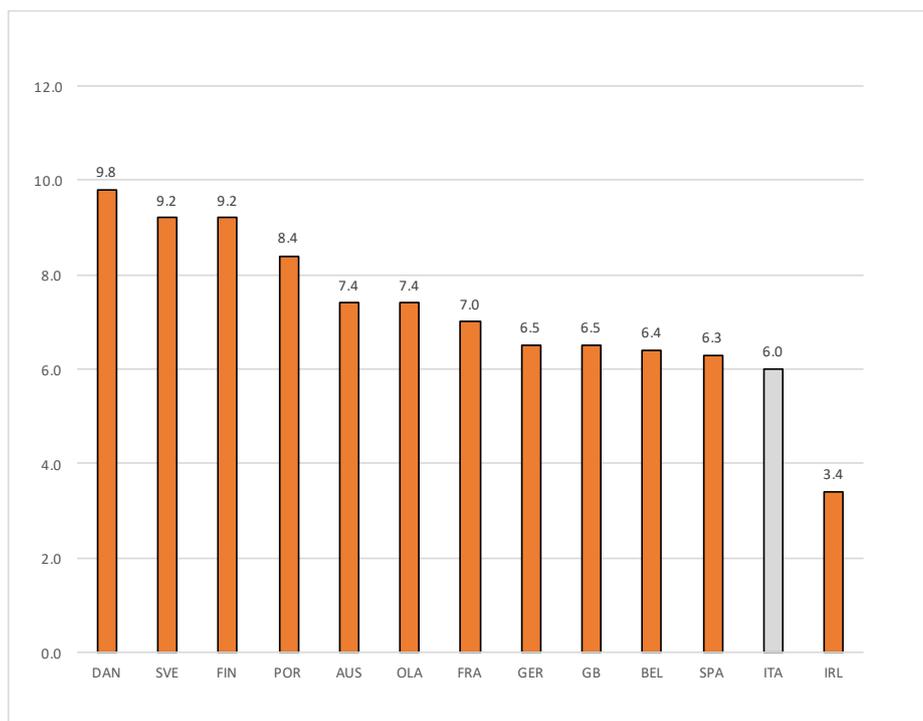
COMPOSIZIONE DEL REDDITO COMPLESSIVO DICHIARATO



Fonte. Elaborazione Corte dei conti su Statistiche delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2022, Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'economia e delle finanze

Cfr. *Parte seconda, Quale futuro per l'imposta personale sul reddito?*, Grafico 5, pag. 113

IL GETTITO IVA IN PERCENTUALE DEL PIL IN EUROPA



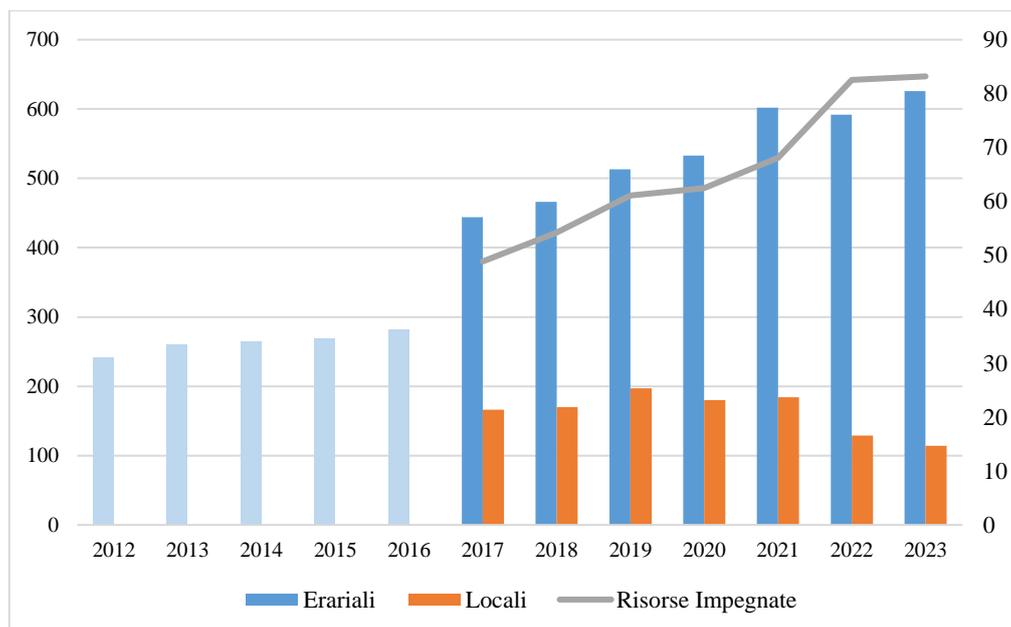
Note: Le percentuali si riferiscono al 2020

Legenda: DAN=Danimarca; SVE=Svezia; FIN=Finlandia; BEL=Belgio; ITA=Italia, GER=Germania; FRA=Francia; AUS=Austria; GB=Gran Bretagna; OLA=Olanda; SPA=Spagna; POR=Portogallo; IRL=Irlanda. Per la Danimarca, si deve tenere conto, nel confronto, che l'imposta personale sul reddito finanzia le prestazioni di sicurezza sociale. Il dato non è quindi direttamente comparabile con quello di altri paesi, in cui il finanziamento di quelle prestazioni avviene prevalentemente con contributi sociali.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OECD Revenue Statistics, 2022

Cf: Parte seconda, Il ruolo dell'Imposta sul valore aggiunto, Grafico 1, pag. 123

NUMERO DELLE SPESE FISCALI E RISORSE NOMINALI IMPEGNATE
SECONDO L'ANNO DI VIGENZA¹

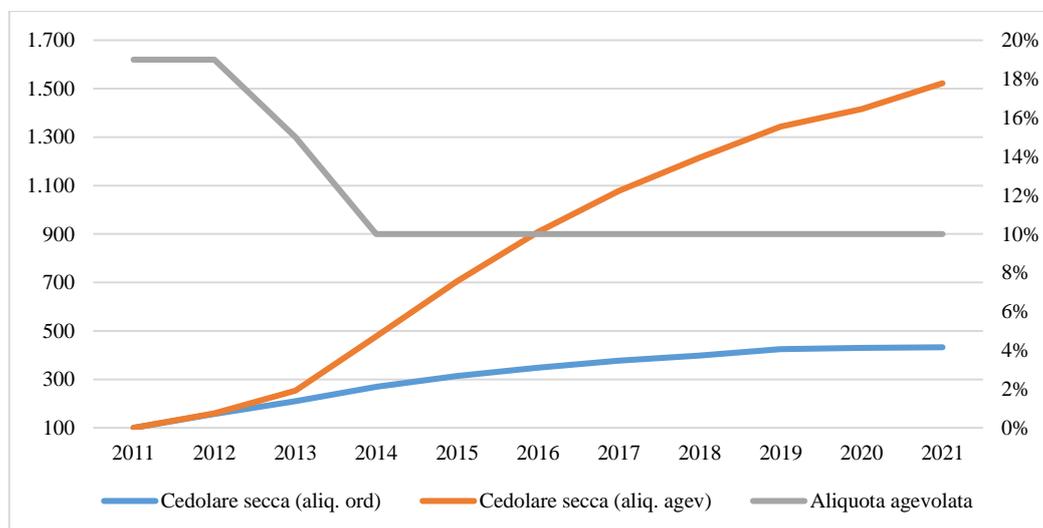


Numero spese asse di sinistra, ammontare di risorse impegnate in miliardi di euro (asse destro)

Fonte: Rapporto Annuale sulle Spese Fiscali (vari anni)

Cfr. Parte seconda, Spese fiscali tra necessità e riforma, Grafico 3, pag. 143

BENEFICIARI DEL REGIME DELLA CEDOLARE SECCA (NUMERI INDICE)
E ALIQUOTA AGEVOLATA

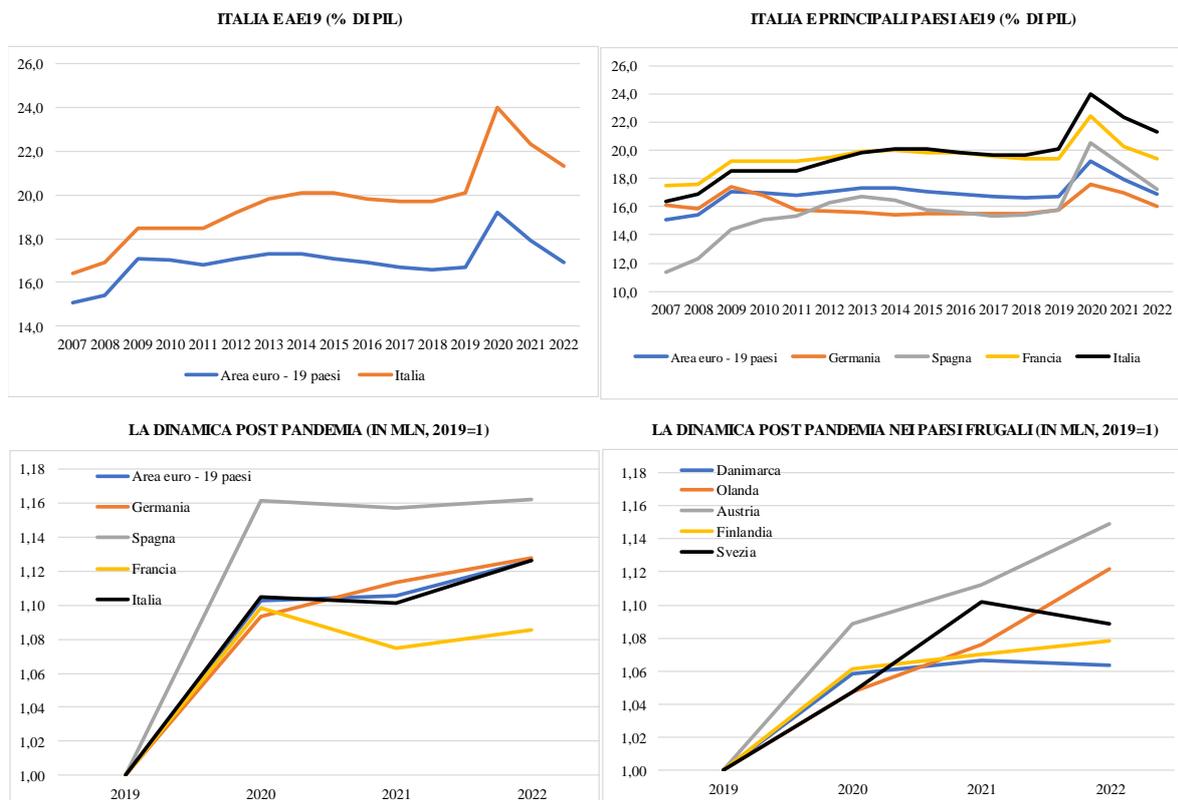


Fonte: Agenzia delle Entrate, Statistiche sulle dichiarazioni dei redditi vari anni

Cfr. Parte seconda, Spese fiscali tra necessità e riforma, Grafico 6, pag. 154

¹ La diversa colorazione delle barre relative al numero di spese fiscali erariali vuole sottolineare la discontinuità della normativa e della rilevazione a seguito del d.lgs. 160/2015.

LE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO IN ITALIA E NELL'AREA DELL'EURO



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Cfr. Parte terza, La spesa per la previdenza, Grafico 1, pag. 162

LA SPESA PER LE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO: LE PROSPETTIVE DI BREVE TERMINE

	Consuntivo	NTI 2023				DEF 2023			
		2022	2022	2023	2024	2025	2023	2024	2025
Totale prestazioni sociali in denaro	406.921	408.167	425.297	448.130	458.374	424.730	449.060	460.270	472.460
<i>Variazione assoluta annua</i>	9.045	10.262	17.130	22.833	10.244	17.809	24.330	11.210	12.190
<i>Variazione % annua</i>	2,3	2,6	4,2	5,4	2,3	4,4	5,7	2,5	2,6
<i>(in % di Pil)</i>	21,3	21,4	21,3	21,5	21,2	21,0	21,4	21,2	21,1
Pensioni	296.998	297.350	318.552	339.896	349.184	317.990	340.700	350.950	361.890
<i>Variazione assoluta annua</i>	10.727	11.070	21.202	21.344	9.288	20.992	22.710	10.250	10.940
<i>Variazione % annua</i>	3,7	3,9	7,1	6,7	2,7	7,1	7,1	3,0	3,1
<i>(in % di Pil)</i>	15,6	15,6	16,0	16,3	16,2	15,8	16,2	16,1	16,1
Altre prestazioni sociali in denaro	109.923	110.817	106.745	108.233	109.191	106.740	108.360	109.320	110.570
<i>Variazione assoluta annua</i>	-1.682	99.192	-4.072	1.488	958	-3.183	1.620	960	1.250
<i>Variazione % annua</i>	-1,5	853,3	-3,7	1,4	0,9	-2,9	1,5	0,9	1,1
<i>(in % di Pil)</i>	5,8	5,8	5,4	5,2	5,1	5,3	5,2	5,0	4,9
Pil	1.909.154	1.903.331	1.994.508	2.088.466	2.159.023	2.018.045	2.102.844	2.173.320	2.241.161
<i>(tasso di variazione in %)</i>	6,8	6,8	4,8	4,7	3,4	5,7	4,2	3,4	3,1

Fonte: NTI 2023, DEF 2023

Cfr. Parte terza, La spesa per la previdenza, Tavola 10, pag. 176

EFFETTI DI LUNGO TERMINE DI QUOTA 100 E DEGLI SHOCK 2020-22 SUL RAPPORTO TRA SPESA PER PENSIONI E PIL (ANNI 2030 E 2040; PUNTI %)

	Ante Quota 100		Post Quota 100		Post shock 2020-22		Differenze 11/22-07/18	
	<i>(luglio 2018)</i>		<i>(luglio 2019)</i>		<i>(nov. 2022)</i>			
	2030	2040	2030	2040	2030	2040	2030	2040
Spesa per pensioni/Pil	15,3	16	15,7	16	16,5	16,9	1,2	0,9
Pensione media/Produttività	19,9	18,8	20	18,7	20,2	18,5	0,3	-0,3
Numero di pensioni/Numero di occupati	76,8	84,9	78,4	85,9	81,9	91,2	5,1	6,3

Fonte: elaborazione su dati RGS (scenario nazionale di base)

Cfr. Parte terza, La spesa per la previdenza, Tavola 13, pag. 180

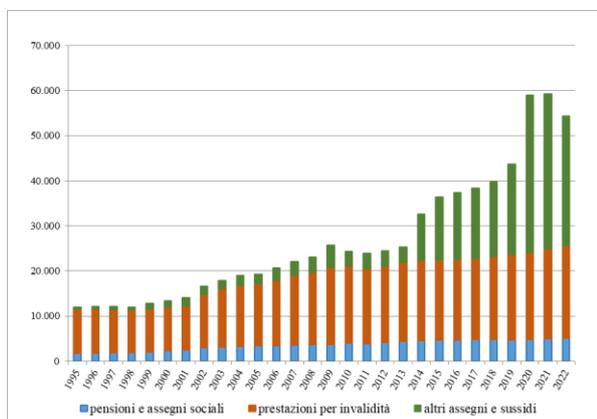
LA POSIZIONE PREVIDENZIALE DI ALCUNE FIGURE TIPO: IL CASO DEI QUARANTENNI
ANZIANITÀ CONTRIBUTIVA, SETTIMANE VERSATE, RETRIBUZIONE MEDIA E MONTANTE
(SITUAZIONE AL 31.12.2020)

Figura tipo	Anzianità contributiva	Contributi versati nel 2020	Retribuzione media	Montante contributivo 1996-11	Montante contributivo 2012-20
	Anni	Settimane	000 euro	000 euro	000 euro
Lavoratore dipendente privato					
- 1° quartile	10	45	22,855	18,500	54,462
- mediana	15	48	29,975	54,414	83,491
- 3° quartile	19	50	32,424	85,138	89,850
Lavoratrice dipendente privata					
- 1° quartile	10	39	16,703	16,188	43,070
- mediana	14	42	21,603	41,929	64,811
- 3° quartile	18	43	24,384	64,290	73,192
Lavoratore autonomo artigiano					
- 1° quartile	12	50	18,276	25,537	39,159
- mediana	17	51	19,971	49,497	44,715
- 3° quartile	20	51	22,012	64,940	53,469
Lavoratore autonomo coltivatore diretto					
- 1° quartile	11	51	11,333	15,852	26,384
- mediana	17	52	11,759	36,387	29,421
- 3° quartile	20	52	12,136	43,479	31,039
Lavoratore autonomo commerciante					
- 1° quartile	10	50	18,511	17,061	37,199
- mediana	15	51	19,979	39,724	47,383
- 3° quartile	18	51	24,221	59,730	58,015
Lavoratore autonomo parasubordinato					
- 1° quartile	4	19	8,213	6,768	17,030
- mediana	9	27	13,502	21,792	32,215
- 3° quartile	13	36	21,356	39,974	61,262
Mobilitato/Disoccupato					
- 1° quartile	7	40	13,623	9,423	30,977
- mediana	12	43	16,091	26,953	46,798
- 3° quartile	16	45	17,951	52,826	54,028
Lavoratore del comparto sanitario					
- 1° quartile	9	49	72,316	13,063	108,925
- mediana	11	51	78,792	21,596	156,822
- 3° quartile	13	52	83,308	28,631	196,535
Lavoratore comparto Stato					
- 1° quartile	7	36	22,330	12,935	57,445
- mediana	11	42	29,299	24,267	79,986
- 3° quartile	15	48	35,561	51,157	95,030
Lavoratore comparto scuola					
- 1° quartile	7	40	18,492	10,247	37,180
- mediana	12	44	22,517	25,399	63,024
- 3° quartile	15	46	23,202	46,664	66,433
Lavoratore comparto forze armate					
- 1° quartile	17	51	42,800	84,779	116,372
- mediana	19	51	43,997	114,121	120,898
- 3° quartile	21	51	45,820	147,864	124,546

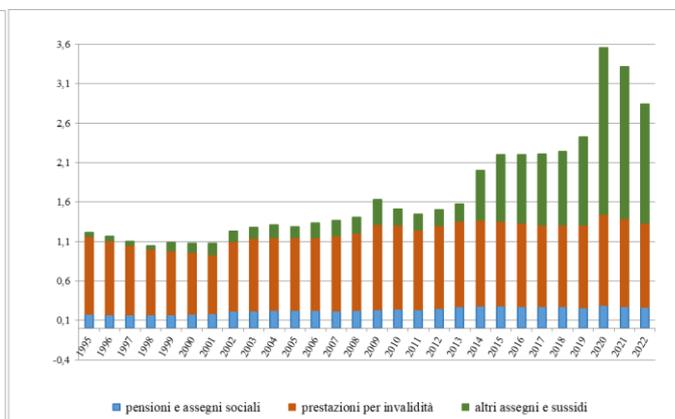
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS
Cfr. Parte terza, La spesa per la previdenza, Tavola 16, pag. 184

PRESTAZIONI ASSISTENZIALI: LA DINAMICA DI LUNGO PERIODO

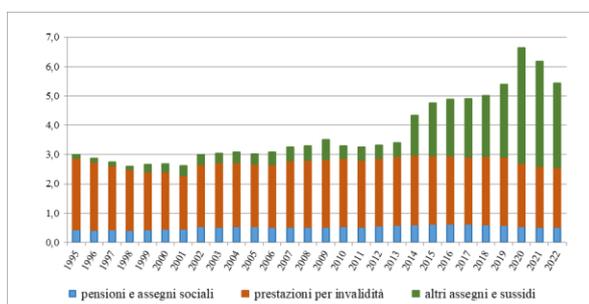
IN DENARO - MILIONI DI EURO



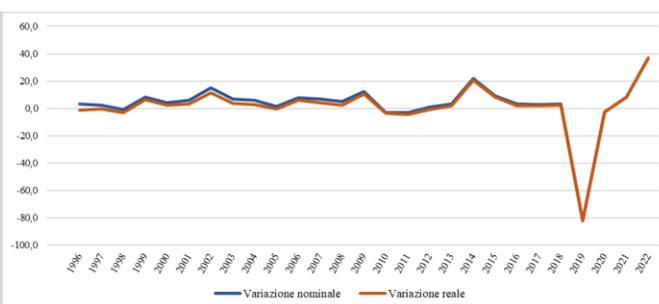
IN DENARO - PER CENTO DI PIL



IN DENARO - PER CENTO DI SPESA PRIMARIA



TOTALI (DENARO + NATURA) - VAR. PER CENTO ANNUO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Cfr: Parte terza, La spesa per assistenza, Grafico 1, pagg. 199-200

BENEFICIARI DI RDC INVIATI AI SERVIZI PER IL LAVORO IN MISURA AL 31.12.2022

Ripartizione geografica	Beneficiari in misura indirizzati ai servizi per il lavoro	Soggetti al Patto per il lavoro (PPL)	Comp. %	% Soggetti al PPL su beneficiari in misura	Rapporti % su Beneficiari in misura indirizzati ai servizi per il lavoro		
					Esonerati/esclusi	Rinviati ai servizi sociali	Occupati
Nord-Ovest	111.360	70.066	9,7	62,9	14,2	3,0	19,9
Nord-Est	50.282	22.363	3,1	44,5	26,6	14,5	14,3
Centro	118.512	81.090	11,2	68,4	7,5	2,0	22,1
Sud	462.049	357.401	49,3	77,4	7,0	0,4	15,2
Isole	256.390	194.509	26,8	75,9	8,5	3,4	12,3
Totale	998.593	725.429	100,0	72,6	9,2	2,4	15,8

Fonte: ANPAL, Collana Focus ANPAL n. 150 - Reddito di cittadinanza, Nota n. 10/2023, marzo 2023

Cfr: Parte terza, La spesa per assistenza, Tavola 12, pag. 211

UTILI O PERDITE NEI CE SANITARI - ANNI 2019 -2022

(per regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro)

	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO senza coperture e senza ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale				Ulteriori trasferimenti da PA e RSS e coperture presunte contabilizzate nei CE				Utili o perdite d'esercizio da NSIS (prima delle ulteriori coperture in sede di verifica)			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Totale	-1.060,1	-803,6	-1.025,7	-1.469,9	942,6	894,0	1.015,4	1.280,4	-117,5	90,4	-10,3	-189,5
Piano	-259,2	-88,0	-115,4	-410,4	117,7	118,6	123,7	472,4	-141,4	30,7	8,3	62,0
NoPiano	-800,9	-715,6	-910,2	-1.059,5	824,9	775,3	891,7	808,0	23,9	59,7	-18,6	-251,4
RSO	-287,9	-110,2	-222,4	-426,5	117,7	118,6	182,5	268,0	-170,2	8,4	-39,8	-158,5
RSONord	-15,7	66,1	39,9	-178,6	0,0	0,0	34,0	45,3	-15,7	66,1	73,9	-133,3
RSOCentro	96,6	-6,3	-148,7	-292,0	0,0	0,0	24,8	91,1	96,6	-6,3	-123,9	-200,9
RSOSud	-368,8	-169,9	-113,5	44,1	117,7	118,6	123,7	131,5	-251,1	-51,3	10,2	175,7
RSS	-772,2	-693,4	-803,3	-1.043,4	824,9	775,4	832,9	1.012,4	52,7	81,9	29,6	-31,0
RSSNord	-606,7	-610,3	-623,6	-667,3	646,1	663,7	633,4	676,1	39,4	53,4	9,8	8,9
RSSSud	-165,4	-83,1	-179,7	-376,2	178,8	111,6	199,5	336,3	13,3	28,5	19,8	-39,8

Fonte elaborazione su dati NSIS

Cfr: Parte terza, Una sanità alla ricerca di nuovi equilibri, Tavola 3, pag. 235

LA SPESA SANITARIA PRO CAPITE - ANNI 2019 -2022

(per regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in euro)

	Totale per residenti			
	2019	2020	2021	2022
Totale	2.001	2.116	2.194	2.241
Piano	1.955	2.050	2.128	2.155
NoPiano	2.032	2.160	2.237	2.298
RSO	1.989	2.107	2.179	2.224
RSONord	2.005	2.134	2.203	2.270
RSOCentro	1.987	2.120	2.187	2.225
RSOSud	1.963	2.046	2.128	2.139
RSS	2.069	2.167	2.275	2.335
RSSNord	2.265	2.397	2.500	2.590
RSSSud	1.997	2.082	2.191	2.240

Fonte elaborazione su dati NSIS

Cfr: Parte terza, Una sanità alla ricerca di nuovi equilibri, Tavola 4, pag. 236

GLI INDICATORI LEA 2021 – IL RISULTATO COMPLESSIVO

Regione	2021			2020			2019		
	Area Prevenzione	Area Distrettuale	Area Ospedaliera	Area Prevenzione	Area Distrettuale	Area Ospedaliera	Area Prevenzione	Area Distrettuale	Area Ospedaliera
Piemonte	86,05	84,47	81,36	76,08	91,26	75,05	91,72	88,83	85,78
Valle d'aosta	45,31	49,31	52,59	74,06	56,58	59,71	72,16	48,09	62,59
Lombardia	86,84	93,09	85,33	62,02	95,02	75,59	91,95	89,98	86,01
Prov. Auton. Bolzano	51,97	68,05	80,75	51,90	57,43	66,89	53,78	50,89	72,79
Prov. Auton. Trento	92,55	79,33	96,52	88,42	78,07	93,07	78,63	75,06	96,98
Veneto	84,63	95,60	84,65	80,74	98,37	79,67	94,13	97,64	86,66
Friuli venezia giulia	85,32	79,42	78,22	75,63	80,35	74,06	80,39	78,35	80,62
Liguria	73,05	85,92	73,60	50,85	83,12	65,50	82,09	85,48	75,99
Emilia Romagna	90,73	95,96	94,50	89,08	95,16	89,52	94,41	94,51	94,66
Toscana	91,37	95,02	88,07	88,13	92,94	80,00	90,67	88,50	91,39
Umbria	91,97	73,64	82,31	89,64	68,55	71,61	95,65	69,29	87,97
Marche	82,62	89,38	85,90	79,01	91,68	75,05	89,45	85,58	82,79
Lazio	80,78	77,61	77,12	74,46	80,19	71,76	86,23	73,51	72,44
Abruzzo	77,74	68,46	69,25	54,03	76,94	63,47	82,39	79,04	73,84
Molise	82,99	65,40	48,55	64,21	67,12	41,94	76,25	67,91	48,73
Campania	78,37	57,52	62,68	61,53	57,14	59,08	78,88	63,04	60,40
Puglia	67,85	61,66	79,83	66,83	68,13	71,73	81,59	76,53	72,22
Basilicata	79,63	64,22	63,69	57,07	62,85	51,90	76,93	50,23	77,52
Calabria	52,96	48,51	58,52	32,73	48,18	48,44	59,90	55,50	47,43
Sicilia	45,53	62,19	75,29	43,44	62,06	69,26	58,18	75,20	70,47
Sardegna	61,63	49,34	58,71	70,79	48,95	59,26	78,30	61,70	66,21

Fonte: Ministero della salute, aprile 2023

Cfr. Parte terza, Una sanità alla ricerca di nuovi equilibri, Tavola 9, pag. 255

I PIANI OPERATIVI DI RECUPERO

Area	Liste di attesa al 01/01/2022	Volume di prestazioni inserite nel POR	% recupero stimata sul totale	Finanziamento stimato in euro (*)	Quote di recupero raggiunte rispetto al target
		(numero interventi da effettuare anno 2022)			
I ricoveri programmati					
Totale	629.678	512.429	81%	240.010.291	66%
Nord	408.576	326.908	80%	125.721.350	72%
Centro	86.068	78.270	91%	28.450.686	78%
Mezzogiorno	135.034	107.251	79%	85.838.255	40%
Gli screening (prestazioni)					
Totale	3.067.675	2.838.285	93%	43.104.599	67%
Nord	1.785.931	1.584.686	89%	19.430.025	91%
Centro	581.179	545.565	94%	5.510.450	27%
Mezzogiorno	700.565	708.034	101%	18.164.124	44%
Le prestazioni ambulatoriali					
Totale	13.856.435	11.861.353	86%	232.670.443	57%
Nord	8.136.359	6.452.415	79%	99.750.026	81%
Centro	1.153.296	1.150.097	100%	65.849.733	79%
Mezzogiorno	4.566.780	4.258.841	93%	67.070.684	15%

(*) l'importo relativo agli screening si riferisce sia agli inviti che alle prestazioni

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Cfr. Parte terza, Una sanità alla ricerca di nuovi equilibri, Tavole 14-15-16, pagg. 274-275-276

LA SPESA PER IFL PER DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO: 2017-2022

(in milioni di euro e valori percentuali)

Comparto	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stato	3.108	2.876	3.285	4.126	5.490	5.794
Regioni (a)	1.498	1.646	1.678	1.740	1.895	2.075
CM e Province (b)	970	920	1.095	1.301	1.462	1.522
Comuni (c)	8.336	8.440	9.594	9.823	11.188	11.642
Enti Sanitari Locali (d)	1.412	1.413	1.571	1.875	2.215	2.028
Altro AALL (e)	526	517	715	666	795	797
Altro	421	1.007	1.414	1.434	1.898	2.367
Totale	16.271	16.819	19.354	20.965	24.944	26.226
PM Totale (AALL)	12.741	12.936	14.654	15.405	17.555	18.064
Var %	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stato		-7,5	14,2	25,6	33,1	5,5
Regioni (a)		9,9	1,9	3,7	8,9	9,5
CM e Province (b)		-5,2	19,0	18,8	12,4	4,1
Comuni (c)		1,2	13,7	2,4	13,9	4,1
Enti Sanitari Locali (d)		0,1	11,2	19,4	18,1	-8,4
Altro AALL (e)		-1,7	38,3	-6,9	19,4	0,3
Altro		139,2	40,4	1,4	32,4	24,7
Totale		3,4	15,1	8,3	19,0	5,1
PM Totale (AALL)		1,5	13,3	5,1	14,0	2,9
% sul Totale	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stato	19,1	17,1	17,0	19,7	22,0	22,1
Regioni (a)	9,2	9,8	8,7	8,3	7,6	7,9
CM e Province (b)	6,0	5,5	5,7	6,2	5,9	5,8
Comuni (c)	51,2	50,2	49,6	46,9	44,9	44,4
Enti Sanitari Locali (d)	8,7	8,4	8,1	8,9	8,9	7,7
Altro AALL (e)	3,2	3,1	3,7	3,2	3,2	3,0
Altro	2,6	6,0	7,3	6,8	7,6	9,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PM Totale (AALL)	78,3	76,9	75,7	73,5	70,4	68,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Cfr. Parte quarta, La spesa per investimenti pubblici locali, Tavola 2, pag. 292

LA SPESA IFL DEI COMUNI PER MACROCIRCOSCRIZIONE: 2022-2023 (PRIMI TRE MESI DELL'ANNO)

(in milioni di euro e variazioni percentuali tendenziali)

Macro Circoscrizione	TOTALE IFL			BENI MATERIALI			BENI IMMATERIALI			TERRENI e BMNP		
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
Nord Ovest	743	835	12,4	686	773	12,7	40	41	2,5	18	21	16,7
Nord Est	592	708	19,6	550	654	18,9	27	35	29,6	16	19	18,8
Centro	357	530	48,5	335	502	49,9	15	15	0,0	7	13	85,7
Sud	567	623	9,9	537	585	8,9	19	20	5,3	11	18	63,6
Isole	177	227	28,2	166	213	28,3	6	9	50,0	4	4	0,0
Totale	2.436	2.923	20,0	2.274	2.727	19,9	107	120	12,1	56	75	33,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Cfr. Parte quarta, La spesa per investimenti pubblici locali, Tavola 5, pag. 296

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI PER FASCIA DI POPOLAZIONE, TOTALE E PER SOTTOCATEGORIA: 2022-2023
(PRIMI TRE MESI DELL'ANNO)

(in milioni di euro e variazioni percentuali tendenziali)

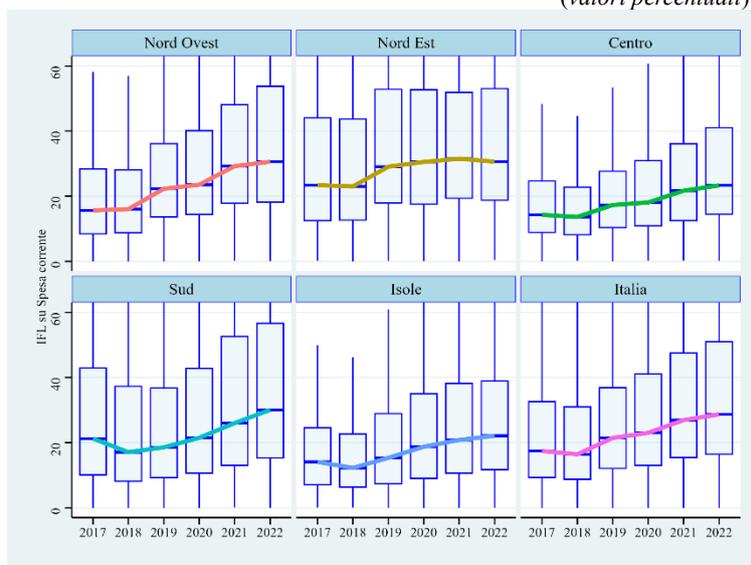
Fascia Pop	TOTALE IFL			BENI MATERIALI			BENI IMMATERIALI			TERRENI e BMNP		
	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%	2022	2023	%
<2000	368	438	19	343	403	17,5	15	20	33,3	10	15	50
tra 2000 e 4999	360	426	18,3	337	396	17,5	13	16	23,1	10	15	50
tra 5000 e 9999	351	395	12,5	324	369	13,9	20	15	-25	8	12	50
tra 10000 e 19999	316	386	22,2	294	364	23,8	11	12	9,1	10	9	-10
tra 20000 e 59999	372	443	19,1	349	415	18,9	13	18	38,5	9	11	22,2
tra 60000 e 249999	333	358	7,5	316	336	6,3	10	14	40	7	8	14,3
sopra 250000	337	476	41,2	311	446	43,4	25	26	4	1	4	300
Italia	2436	2923	20	2274	2728	20	107	121	13,1	56	74	32,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Cf: Parte quarta, La spesa per investimenti pubblici locali, Tavola 8, pag. 302

LA SPESA PER IFL DEI COMUNI PER MACROCIRCOSCRIZIONE
RAPPORTI % RISPETTO ALLA SPESA CORRENTE: DISTRIBUZIONE DEI COMUNI TRA IL 2017 E IL 2022

(valori percentuali)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE. In alcuni casi le distribuzioni risultano troncate per la presenza di outlier.

Cf: Parte quarta, La spesa per investimenti pubblici locali, Grafico 18, pag. 314

GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ NELL'ULTIMO QUADRIENNIO

	2019	2020	2021	2022	20/19	21/20	22/21	22/19
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	374.161	494.125	477.285	440.043	32,06	-3,41	-7,80	17,61
ITALIA NORD-ORIENTALE	463.869	560.543	608.425	605.743	20,84	8,54	-0,44	30,59
ITALIA CENTRALE	299.297	305.724	384.783	386.116	2,15	25,86	0,35	29,01
ITALIA MERIDIONALE	273.432	355.695	483.487	393.344	30,09	35,93	-18,64	43,85
ITALIA INSULARE	160.148	157.348	260.378	198.847	-1,75	65,48	-23,63	24,16
Totale complessivo	1.570.908	1.873.435	2.214.358	2.024.093	19,26	18,20	-8,59	28,85

Fonte elaborazione su dati Siope

Cfr. Parte quarta, Gli investimenti in sanità, Tavola 1, pag. 325

RIEPILOGO DELLE NOTIFICHE DEGLI STATI SULL'INTENZIONE DI CHIEDERE PRESTITI

Stato	Trasmissione della comunicazione	Richiesta di fondi a prestito	Ammontare (mln)	Superamento del limite del 6,8 per cento RNL
Austria	SI	NO	-	NO
Belgio	SI	SI	1.024,9	NO
Bulgaria	SI	NO	-	NO
Croazia	SI	SI	3.612,0	NO
Cipro	SI	NO	-	NO
Repubblica ceca	SI	SI	Fino a 11.000,0	NO
Danimarca	SI	NO	-	NO
Estonia	SI	NO	-	NO
Francia	SI	NO	-	NO
Finlandia	SI	NO	-	NO
Germania	SI	NO	-	NO
Grecia	SI	SI	5.000,0	SI
Ungheria	SI	SI	Fino a 6.600,0	NO
Irlanda	SI	NO	-	NO
Italia	SI	SI	Non specificato	SI
Lettonia	NO	-	-	NO
Lituania	SI	SI	1.800,0	NO
Lussemburgo	SI	NO	-	NO
Malta	SI	NO	-	NO
Olanda	SI	NO	-	NO
Polonia	SI	SI	23.034,8	NO
Portogallo	SI	SI	Fino a 11.500,0	NO
Romania	NO	-	-	SI
Slovacchia	SI	NO	-	NO
Slovenia	SI	NO	-	NO
Spagna	SI	SI	84.000,0	NO
Svezia	SI	NO	-	NO

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati nota Commissione europea 17 aprile 2023

Cfr. Parte quarta, L'avanzamento del PNRR, Tavola 1, pag. 348